Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Simone Gonçalves de Assis
Liane Maria Braga da Silveira
Mariana Barcinski
Benedito Rodrigues dos Santos
Organizadores

1ª edição – 2009
1ª reimpressão – 2010
2ª reimpressão – 2010
3ª reimpressão – 2013

EDITORA ASSISTENTE DA CO-EDIÇÃO
Christiane Abbade

ASSESSORIA PEDAGÓGICA
Henriette Santos

SUPERVISÃO EDITORIAL
Eduardo Morcillo
Jonathas Scott
Maria Leonor de M. S. Leal

REVISÃO METODOLÓGICA
Henriette Santos

REVISÃO E NORMALIZAÇÃO
Alda Maria Lessa Bastos
Fatima Cristina Lopes dos Santos
Maria José de Sant'Anna

PROJETO GRÁFICO
Jonathas Scott
Eliayse Villote

ILUSTRAÇÕES
Marcelo Tibúrcio

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA
E TRATAMENTO DE IMAGEM
Quattri Design

Catalogação na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde/Fiocruz
Biblioteca de Saúde Pública

T314 Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente. / Assis, Simone Gonçalves de (Org.) ... [et al.] – Rio de Janeiro, RJ : Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.
292 p. graf.

ISBN: 978-85-61445-41-6

1. Defesa da Criança e do Adolescente. 2. Direitos Humanos. I. Silveira, Liane Maria Braga da (Org.). II. Barcinski, Mariana (Org.). III. Santos, Benedito Rodrigues dos (Org.). IV. Título.

CDD – 362.7

2013
Editora Fiocruz

Avenida Brasil, 4036 – Térreo – Sala 112
Manguinhos – Rio de Janeiro – RJ
CEP: 21040-361
Tels.: (21) 3882-9039 ou 3882-9041
Telefax: (21) 3882-9006
www.fiocruz.br/editora

Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Rua Leopoldo Bulhões, 1480
Prédio Professor Joaquim Alberto Cardoso de Melo
Manguinhos – Rio de Janeiro – RJ – CEP: 21041-210
Tel.: (21) 2598-2996
www.ead.fiocruz.br

Há um menino, há um moleque
morando sempre no meu coração.
Toda vez que o adulto balança,
ele vem pra me dar a mão.
(...) Há um menino, há um moleque
morando sempre no meu coração.
Toda vez que o adulto fraqueja
ele vem pra me dar a mão.

Milton Nascimento e Fernando Brandt

Autores

Abigail Silvestre Torres
Assistente social; mestre pela PUC/SP e doutoranda em serviço social pela mesma instituição. Consultora em políticas sociais públicas. Docente de graduação e pós-graduação nas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Coordenadora Geral da pós-graduação *lato sensu* da Universidade Bandeirante de São Paulo (UNIBAN).

Alexandre Ferreira do Nascimento
Psicólogo; mestre em estudos da subjetividade pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Presidente do I Conselho Tutelar de Niterói por duas gestões (1999 a 2006) e integrante do processo de organização dos conselhos estaduais e nacional. Atualmente, presta assessoria técnica em atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes para organizações públicas, civis de interesse público e empresariais e atua na área de formação de redes de proteção social de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos.

Ana Cristina de Castro
Mestre em gestão urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Coordenadora de Planejamento do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) da prefeitura de Curitiba. Integrante da equipe executiva da Unidade de Gestão do Plano de Governo (2009-2012) da prefeitura de Curitiba.

Benedito Rodrigues dos Santos
Doutor em antropologia social pela Universidade da Califórnia – Berkeley; pós-doutor em antropologia pela Universidade da Califórnia – Los Angeles. Professor e pesquisador da Universidade Católica de Goiás. Secretário executivo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e coordenador do Pró-Conselho Brasil da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Carlos Nicodemos
Advogado; especialista em Direitos Humanos e doutorando em direito penal pela Universidad Complutense de Madrid/Espanha. Coordenador executivo da Organização de Direitos Humanos – Projeto Legal. Membro do Conselho Estadual dos Direitos da Criança do Estado do Rio de Janeiro. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ. Professor universitário da Faculdade de Direito Evandro Lins e Silva/IBMEC nas disciplinas direito penal e criminologia.

Cláudio Augusto Vieira da Silva
Psicólogo; mestrando em políticas públicas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Conselheiro dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro (2007-2009). Psicólogo da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião.

Cristina de Fátima Guimarães
Assistente social; especialista nos temas de gênero, raça e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Participou do Conselho Nacional da Juventude. É assessora técnica da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/Seppir/Presidência da República. Participa do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

Fátima Gonçalves Cavalcante
Psicóloga; pós-doutoranda em saúde pública. Professora adjunta do mestrado em psicanálise, saúde e sociedade da Universidade Veiga de Almeida e pesquisadora-colaboradora do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves/Ensp/Fiocruz).

Francisco Sadeck
Economista, formado pela Universidade de Brasília (UnB). Mestrando em políticas públicas e formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Trabalha com orçamento público, atuando principalmente na área de análise e controle das políticas públicas para crianças e adolescentes. Trabalhou no Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Unicef, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Senado Federal. Atualmente, é diretor executivo do Instituto Caliandra de Estudos, Ação Social e Assistência Cidadã.

Helena Oliveira Silva
Socióloga; especialista em gestão urbana e desenvolvimento. Especialista em segurança pública e justiça criminal e em proteção dos direitos da criança e do adolescente. Possui larga experiência em planejamento e gestão de projetos na área de direitos humanos. Atualmente é oficial de projetos do Unicef na Área de Direitos e Proteção da Criança e do Adolescente.

Levi Marques Pereira
Mestre em antropologia social pela Universidade Estadual de Campinas e doutorado em Ciências (área de concentração em antropologia social) pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados. Tem experiência na área de antropologia, com ênfase em etnologia sul-americana, atuando principalmente nos seguintes temas: parentesco e organização social, educação indígena, antropologia da religião, antropologia da criança, história indígena, terras indígenas e movimento social.

Marcos Eliezer Cruz Kohls
Graduado em pedagogia pela Universidade Estadual de Campinas e em filosofia pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em proteção integral a crianças e adolescentes pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e técnico da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude do Paraná. Atualmente é coordenador estadual do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia).

Maria Cecília de Souza Minayo
Socióloga; antropóloga e doutora em saúde pública. Pesquisadora titular da Fundação Oswaldo Cruz e coordenadora científica do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves-Ensp/Fiocruz).

Maria Isabel Garavelo
Assistente social, com especialização em ciências sociais e direitos humanos/mediação de conflitos. Experiência nas áreas de justiça, saúde, habitação, programas sociais e direitos da criança e do adolescente. Atuação em sindicato, no Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo. Presidente da Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado de São Paulo (1999/2000) e membro da Articulação Nacional dos Conselheiros Tutelares (2000/2001).

Mariana Barcinski
Psicóloga; professora adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora associada ao Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e a Saúde Jorge Careli (Claves); doutora pela Clark University, desenvolve pesquisa sobre violência e gênero, com foco nas especificidades da criminalidade feminina.

Simone Gonçalves de Assis
Médica; pós-doutorada pela Cornell University – EUA; doutora em ciências pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz); coordenadora executiva do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves/Ensp/Fiocruz), atuando na área da violência e saúde, em especial no que se refere a crianças, adolescentes e jovens em situação de violência.

Suely Ferreira Deslandes
Socióloga; doutora em Ciências; pesquisadora do Instituto Fernandes Figueira (IFF-Fiocruz) e do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves-Ensp/Fiocruz).

Vera Lídia Alves de Oliveira
Odontóloga; mestre em saúde coletiva. Participou da estruturação e da coordenação municipal da "Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência" de Curitiba. Atualmente chefia a Coordenação de Vigilância de Doenças e Agravos Não Transmissíveis – Centro de Epidemiologia – Secretaria municipal de Saúde de Curitiba.

Organizadores

Simone Gonçalves de Assis

Liane Maria Braga da Silveira
Pesquisadora do Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli – Fundação Oswaldo Cruz; mestre em Antropologia Social – PPGAS/Museu Nacional/UFRJ; doutoranda em antropologia social – PPGAS/Museu Nacional/UFRJ. Atua na área de antropologia, com ênfase em antropologia urbana e antropologia das sociedades complexas, privilegiando os estudos sobre juventude, gênero, família e violência.

Mariana Barcinski

Benedito Rodrigues dos Santos

Sumário

Prefácio

Desde a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em nosso país, uma das prioridades tem sido a constituição da rede de conselhos dos direitos e tutelares, formando a base do chamado Sistema de Garantia dos Direitos. Cabe destacar o ineditismo, em âmbito internacional, da proposta que culminou com a criação dos conselhos dos direitos e tutelares, instituições voltadas para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. O caráter inovador que marca essas instituições refere-se à composição de seus membros e ao perfil de sua atuação. Os conselhos dos direitos prevêem uma composição paritária e com caráter deliberativo, enquanto os conselheiros tutelares são ouvidorias e têm seus membros eleitos pela própria comunidade.

Decorridos mais de 18 anos da aprovação do ECA são ainda inúmeros os obstáculos para o melhor funcionamento dos conselhos. Parte das dificuldades está relacionada à qualificação dos conselheiros para o exercício de função tão complexa como a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. No caso brasileiro, são especialmente desafiadores a dimensão continental do país (com seus 5.564 municípios), o caráter federativo e a numerosa população infanto-juvenil (superior a 60 milhões de habitantes). Destacamos ainda como obstáculos a serem observados na defesa dos direitos da criança e do adolescente as desigualdades sociais, regionais e aquelas decorrentes da condição de gênero, orientação sexual, etnia, raça e deficiências. Tais especificidades exigem abordagens diferenciadas, a fim de garantir a necessária eqüidade entre crianças e adolescentes de todo o Brasil.

Diante do contexto descrito, o livro *Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente* é fruto das novas diretrizes traçadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) nos últimos anos, com o objetivo de fortalecer a rede dos conselhos no Brasil. Neste sentido, destacamos a necessidade de fomentar processos de formação continuada dos conselheiros. Desde a sua concepção, o objetivo do livro, coletivamente produzido por especialistas da área de defesa dos direitos da criança e do adolescente, era possibilitar ao conselheiro um diálogo entre a sua prática e a teoria que deve fundamentar o seu cotidiano de trabalho.

O livro que você, leitor, tem agora em mãos constitui-se um material de consulta para todos aqueles envolvidos na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Na concepção do livro, os autores desenvolveram capítulos que abordam temas voltados especificamente para a área de atuação dos conselheiros dos direitos e dos conselheiros tutelares, bem como capítulos que tratam de assuntos pertinentes a esses dois grupos.

Esperamos que este livro possa contribuir para uma reflexão acerca das políticas, dos agentes e dos mecanismos que compõem o cenário da defesa dos direitos infanto-juvenis no Brasil. A idéia é que sua leitura se traduza em uma postura crítica e uma prática que vislumbre a diversidade e as especificidades das crianças e dos adolescentes brasileiros.

Juntos escrevemos o ECA. A sua consolidação, no entanto, exige de todos nós a escrita do que sabemos e fazemos, bem como das questões que nos provocam e nos fazem sonhar. Este é o convite que lhe dirigimos com base na leitura deste material. Afinal, como todos nós, você é parte estruturante desta rede de proteção.

Carmen Silveira de Oliveira

Subscretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Apresentação

O livro *Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente* foi originalmente concebido para conselheiros dos direitos e tutelares. A publicação contou com o total apoio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que se aliou ao Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves) e à "Educação a Distância", setores da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz) em todas as fases de sua produção.

A idéia de produzir este material partiu da constatação da centralidade da rede de conselhos para a consolidação do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Este livro é resultado da aprendizagem crítica de várias décadas de capacitação presencial realizadas por todo o país. Ele parte de um novo momento, quando buscamos transformar a capacitação dos operadores de direitos em política pública continuada.

Nesta perspectiva, todos aqueles envolvidos na rede de proteção dos direitos de crianças e adolescentes podem se beneficiar da sua leitura. Profissionais da área de saúde, educação, desenvolvimento social e segurança, por exemplo, têm a oportunidade de conhecer e compreender os desafios e limites da ação dos conselheiros e refletir sobre a sua própria atuação no Sistema de Garantia dos Direitos. Tal como os conselheiros, esses profissionais trabalham cotidianamente no

enfrentamento de violações de direitos. Cremos que o maior conhecimento das atribuições de cada um dos atores que compõem a rede de proteção poderá propiciar ações verdadeiramente articuladas entre eles. Com essa perspectiva, ousaremos pensar em uma prática intersetorial que possibilite um adequado atendimento das situações de violação de direitos, bem como a diminuição dos conflitos freqüentemente observados na interlocução entre os diversos atores.

A partir da discussão de casos concretos de violação de direitos, o livro tem o objetivo de possibilitar a você, leitor, a vinculação entre a sua experiência cotidiana e a fundamentação teórica formulada por especialistas da área. É por meio deste diálogo que procuramos romper a dualidade teoria e prática, entendendo ambas como constituintes de uma ação qualificada. A idéia é que teoria e prática saiam fortalecidas deste diálogo constante.

No Capítulo 1, "Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros", o leitor poderá refletir sobre o surgimento e a evolução das noções que hoje temos de criança e adolescente ao longo da nossa história e o desenvolvimento das medidas de proteção a crianças e adolescentes que já vigoraram no país e que culminaram no Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA.

A partir de um estudo de caso, no Capítulo 2, "Conselhos dos direitos da criança e do adolescente", busca-se discutir a situação dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. O texto inclui uma discussão acerca das atribuições dos conselheiros, bem como os desafios comumente encontrados na elaboração de políticas públicas para a área de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

No Capítulo 3, "Conselhos tutelares", o objetivo é discutir a natureza deste conselho, suas principais funções, sua prática de trabalho cotidiana, envolvendo: os passos para o atendimento de casos de crianças e adolescentes com direitos violados (recebimento de notificações, recebimento do caso, avaliação, encaminhamentos e medidas adotadas), as dificuldades enfrentadas para o gerenciamento desse atendimento e a fiscalização das entidades voltadas a crianças e adolescentes.

A análise da metodologia do atendimento em rede é o tema discutido no Capítulo 4 "Comunicação e mobilização dos conselhos com instituições parceiras, redes de serviços e sociedade civil". O texto enfatiza o potencial do trabalho conjunto entre os conselheiros e os demais atores ligados à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e recomenda que esta prática seja adotada no cotidiano de trabalho desses atores.

Finalmente, no Capítulo 5, "Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente", questões relevantes sobre o financiamento de políticas sociais voltadas para crianças e adolescentes, o orçamento público e o Fundo da Criança e do Adolescente são discutidas, com a intenção de explicitar alguns instrumentos disponíveis para aqueles envolvidos na defesa dos direitos da criança e do adolescente no país.

Esperamos que a leitura deste livro contribua para a construção de uma prática reflexiva e crítica voltada para a defesa dos direitos de todas as crianças e adolescentes brasileiros. O conteúdo deste livro busca incorporar em sua essência o tema da diversidade, característica das crianças e adolescentes de várias regiões do país e condição inerente à prática dos diferentes atores nas diferentes localidades em que atuam. Aliar a diversidade à singularidade de cada criança, adolescente e suas famílias é um exercício a ser feito por cada um de nós, diariamente, em nosso contato profissional com esses novos sujeitos de direitos, particularmente aqueles cujos direitos estão ameaçados ou violados.

Os Organizadores

1. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros

Benedito Rodrigues dos Santos, Abigail Silvestre Torres,
Carlos Nicodemos, Suely Ferreira Deslandes

Neste capítulo queremos refletir com você, conselheiro e conselheira, sobre como surgiram ao longo da história as noções que temos, hoje, de criança e de adolescente, bem como as medidas de assistência e proteção a crianças e adolescentes que já vigoraram no país e que culminaram no Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA. Enfatizamos, ainda, a importância da mobilização da sociedade frente aos direitos da criança e do adolescente como uma marca relevante para a definição de novos caminhos para a infância e juventude do século XXI.

O conceito de infância variou, consideravelmente, ao longo da história universal. Os significados atribuídos a esta fase da vida foram distintos no decorrer do tempo e nas diferentes culturas. Conseqüentemente, as medidas tomadas em relação a este grupo populacional também assumiram muitas facetas. Já o conceito de adolescência surgiu apenas no século XX, denominado como o "século da adolescência" (ARIÈS, 1981). Por esta razão, a maior parte dos relatos históricos aborda a situação da infância, desconhecendo a especificidade da adolescência tal qual a conhecemos hoje.

Ao assistir ao filme *300*, você verá como era conduzida a educação da criança após os sete anos de idade, em uma cidade-estado grega (Esparta). Lembre-se: o filme é uma obra de ficção, mas baseia-se em dados históricos.

Já foram demasiadamente citados na literatura os exemplos de infanticídio relatados na Bíblia e em outros textos oriundos de diferentes culturas. O chamado "poder paterno" era absolutamente inquestionável, correspondendo a um poder de vida e de morte.

Como nos revela Áries (1981), em seu clássico livro *História social da criança e da família*, se na Grécia antiga havia um sentido de mediação entre a fase infantil e a fase adulta, na Idade Média não se observa mais esta passagem. Até o fim da Idade Média, os termos designativos de criança e adolescente eram empregados sem muito critério para meninos e meninas de diferentes idades. Não raro se via em textos da época rapazes de 18 a 20 anos serem denominados de crianças. Para o autor, as concepções de criança e adolescência eram amalgamadas ao sentido de dependência e subalternidade.

Acesse o site *Google* e procure o pintor Pieter Bruegel. Busque seu famoso quadro *Jogos Infantis* e veja como as crianças eram retratadas no século XVI.

A concepção de criança era, portanto, bem diferente da atual. Até meados do século XII, por exemplo, as crianças eram representadas nas pinturas e obras de artes como homens em miniatura, com corpos e faces pouco infantis e musculatura adulta. Durante a Idade Média, a criança, tão logo não precisasse mais dos cuidados vitais da mãe ou ama, era incorporada ao universo adulto. Certamente isto não pode ser traduzido como falta de afeição, mas como uma forma de socialização considerada normal para os padrões da época.

Como pontua outro historiador da infância, Heywood (2004), houve várias "descobertas" sobre a infância que atribuíram um sentido peculiar a essa fase da vida, como "ondas" de diferenciação social (séculos VI a VII, XII a XIV, XVII ao XX). No embate entre as concepções religiosas e laicas ocorridas ao longo desses séculos, a criança ora foi considerada símbolo da pureza (há um sem-número de representações artísticas nas quais os anjos são caracterizados como crianças gorduchas e rosadas), ou considerada naturalmente inocente, ora vista como fruto do pecado ou potencialmente impura, necessitando ser socializada com rigor e constantemente vigiada em seu desenvolvimento moral.

Até mesmo o valor de sua vida era relativo. Ao longo de muitos séculos, e em épocas de altíssima mortalidade infantil, a morte de crianças muito pequenas não era fato inusitado ou mobilizador. As crianças menores "não contavam", isto é, não eram consideradas, devido ao fato de ser muito provável que morressem.

É apenas a partir do século XVII que, nas famílias abastadas francesas e em outros países europeus, com a valorização da vida nas cidades e seus modos corteses, a criança passa a ter um status diferenciado, sendo considerada como "distração" da família. Suas gracinhas, gestos e balbucios

seriam vistos como fonte de entretenimento e valorizados por amas e familiares. Entretanto, esta fase era curta, aproximadamente até entre cinco e sete anos de idade; logo em seguida, a criança era incorporada ao mundo adulto. As meninas, por exemplo, tinham pouca ou nenhuma educação escolar e, desde muito cedo, eram treinadas para serem esposas, casando-se a partir dos 11 ou 12 anos de idade. Na Idade Média, era comum enviar crianças após os sete anos para serem aprendizes, quando serviriam em casas estranhas, realizando tarefas domésticas e demais afazeres.

Figura 1 – Criança na Idade Média

Ilustração: Tibúrcio (2008).

No que diz respeito à infância, o diferenciador da Modernidade foi a revalorização da educação. O projeto escolar se confundia, em boa parte, com o projeto da reforma religiosa e seus preceitos moralistas. Algumas ordens católicas passaram, também, a se dedicar exclusivamente à missão do ensino. A escola, a partir do final do século XVII, incorporou a disciplina como eixo central da interlocução com os educandos e como mecanismo de adesão das famílias ao projeto escolar, cujo ciclo envolveria cerca de quatro anos. Dessa maneira, a infância seria agora prolongada enquanto durasse tal ciclo. Na **Linha do tempo**, anexada ao final deste capítulo, detalhamos, com base na trajetória histórica da criança e do adolescente no Brasil, os caminhos traçados e as mudanças de paradigmas que hoje se manifestam na proteção e na garantia dos direitos infanto-juvenis.

Não podemos incorrer na "ingênua" idéia de evolução, isto é, na visão de que quanto mais remotas, mais "atrasadas" e quanto mais próximas do presente "mais evoluídas" são as concepções relacionadas à infância e à adolescência.

Como veremos, inegáveis avanços são hoje notados e garantidos em tratados e leis de abrangência internacional. Porém, tais avanços convivem com inúmeras formas de violação da infância e da adolescência, que são banalizadas e reproduzidas no cotidiano de muitas sociedades. Portanto, não podemos pensar no passado como se fosse uma fase superada e extinta. A depender da cultura ou de determinado grupo social, tradições seculares são ainda hoje mantidas, mesmo à revelia dos padrões contemporâneos ocidentais de proteção à infância e à adolescência.

Uma vez que a noção sobre a infância tem variado profundamente ao longo dos séculos e nas diferentes culturas, e que a concepção de adolescência só foi elaborada mais recentemente, as maneiras de atender às necessidades e demandas sociais relacionadas a essas fases da vida também têm sido variáveis. Para ilustrar esta diversidade, comentaremos a seguir sobre como a sociedade brasileira concebe a infância e a adolescência e como tem atuado ao longo da história, evidenciando o caminho percorrido na luta pela aquisição dos direitos. Tentaremos conectar a realidade da infância e da adolescência em distintas épocas às ações de proteção legal dos seus direitos.

Para pensar

Philip Veerman (1992), escrevendo sobre a ideologia dos direitos da criança, ressalta que as concepções de infância produzidas pela sociedade podem ou não ser expressas diretamente nas leis.

Reflita sobre a visão que a sociedade brasileira construiu sobre a infância e as medidas legais que foram utilizadas para proteger a infância ao longo do tempo. Para tal consulte a **Linha do tempo** ao final deste capítulo.

O que já alcançamos e com quais obstáculos nos deparamos hoje?

Três paradigmas de proteção de crianças e de adolescentes

A Linha do tempo, já citada, apresenta a cronologia histórica das intervenções na vida de crianças e adolescentes pobres no Brasil, desenvolvida com base nas relações entre sociedade civil e Estado, legislação e políticas sociais, ao longo dos anos. Ela permite identificar três amplos modelos de proteção jurídico-social voltados para as crianças e adolescentes (SANTOS, 1996; 2004). Esses modelos são apresentados no decorrer deste capítulo.

A soberania paterna associada ao caritativismo religioso

O modelo de soberania paterna sobre as crianças, associado ao caritativismo religioso, perdurou praticamente durante todo o período do Brasil Colônia, entre 1500 e meados de 1800. Discutir a sociedade patriarcal, nos termos de Gilberto Freyre, implica refletir esse conceito como um

> sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro de boi, o bangüê, a rede, o cavalo); de religião (o catolicismo de família, com capelão subordinado ao *pater famílias*, culto dos mortos etc.); de vida sexual e de família (o patriarcalismo polígamo); de higiene do corpo e da casa (o "tigre", a touceira de bananeira, o banho de rio, o banho de gamela, o banho de assento, o lava-pés); de política (o compadrismo) (FREYRE, 2005, p. 36).

Ainda que a sociedade patriarcal tenha assumido várias formas em função dos diferentes elementos geográficos e econômicos, Bastos afirma que existia uma "unicidade [...] dada pela sociabilidade orquestrada pela família" (BASTOS, 2006, p. 105). As crianças e os jovens eram, então, inteiramente governados pela família e a legislação era fundada sobre a soberania paterna. Aos pais cabia determinar a profissão e o casamento para os filhos. As crianças, filhas de escravos, acolhidas nas portas das casas ou dadas para criação, eram incorporadas a uma família extensa que geria uma unidade de produção.

Durante esse período, o sistema legal não estava ainda formalizado (MORRISSEY; MANN, 1985). O incipiente Estado brasileiro parecia não ver razões para intervir na família, a fim de proteger os interesses das crianças e dos adolescentes, cuja reação aos freqüentes e imoderados castigos impostos pelos pais e mestres era apenas de duas ordens:

de submissão ou de resistência, por meio das fugas de casa. Já no final desse período (Brasil Colônia), as leis que buscavam coibir a prática de castigos imoderados começavam a se tornar mais freqüentes. Mais ao final do período, a imagem emblemática da criança necessitada de atenção era a do "infante exposto" em instituições de caridade, que os conservava no anonimato social. A ação caritativa das instituições fundamentava-se em uma concepção mística de criança; a explicação para o fenômeno da infância pobre e abandonada baseava-se na religião e a ação dirigida a elas se configurava como um ato de caridade e de boa vontade individual. Os agentes se organizavam em irmandades, congregações religiosas e confrarias de caráter voluntário. A finalidade da intervenção seria a conversão religiosa, o aprendizado de "bons costumes" (modos civilizados) e o controle social das condutas desviantes.

Esse sistema de proteção de crianças pobres e vulneráveis, particularmente o representado pela "roda dos expostos", recebeu duras críticas dos reformadores **higienistas**, cuja ação, fundamentada na ciência positivista, produziu alterações substanciais no modelo de proteção à criança "desamparada". Dentre as críticas à "roda dos expostos" estava o fato de o sistema ter se tornado um destino para os filhos indesejados dos senhores patriarcais; fomentar o comércio de leite de escravas; servir como mecanismo para ocultar o infanticídio e ser fonte para adoções ilegais.

O **higienismo** compreende atitudes e comportamentos individuais e coletivos (inclusive sociais e morais) que deveriam ser seguidos para se atingir um estado de saúde. Baseava-se nos conhecimentos sanitários da época, como as teorias de salubridade (relacionadas à circulação de ares e de luz nos ambientes) e as concepções de desenvolvimento racial. Teve influência na formação de médicos, especialmente dos pediatras, e de educadores. A idéia de educação das novas gerações estava, na época, fortemente associada ao ideário de ordem social, desenvolvimento e progresso (GONDRA; GARCIA, 2004).

Do estado de bem-estar social à ação filantrópica

Esse modelo perdurou de 1850 até a década de 1970, aproximadamente, e ofereceu uma primeira matriz de proteção jurídico-social. A idéia de que o Estado deve assegurar o bem-estar da criança e do adolescente como

indivíduos autônomos das suas famílias surge com a construção do Estado Moderno (Estado-Nação), que alguns denominam "estado protecionista" ou "estado intervencionista", dependendo do papel do Estado na regulação da vida social. Ações como a de regulamentar o sistema da roda dos expostos tornaram-se mais freqüentes a partir dessa época.

Durante o século XVIII, o Estado passou a regular (e prover pequenos fundos) as instituições que trabalhavam com populações destituídas, principalmente com crianças. Já no final do século XIX, o Estado Moderno começou a especializar um conjunto de órgãos para prover "cuidado" às crianças, particularmente nos campos da saúde e da educação. No século XX já se contava com um complexo aparato destinado à proteção do bem-estar da criança e do adolescente. Assim, o Estado passava a normatizar o espaço social, que antes era gerido pela comunidade. Sua ação reguladora atinge a vida familiar no final do século XIX e, particularmente, no século XX. Desse modo, o Estado começa a normatizar a vida social e familiar, regulando o relacionamento entre seus membros.

Surgem, no período, regulações estatais normatizando o lidar com crianças, a exemplo das leis que favoreciam os interesses da criança após a separação dos pais, dos testamentos e casos de adoção, e da definição de padrões mínimos de cuidados infantis, tais como as obrigações de matricular os filhos na escola, permitir o trabalho infantil somente após os 16 anos de idade e proteger as crianças do abuso e da exploração sexual. Cada vez mais o Estado assume a soberania sobre a criança, tornando-se o árbitro do seu melhor interesse e competente para retirar o poder familiar sobre os filhos.

O processo de normatização da infância da era moderna, pela criação de normas e leis, começou a ser implementado e justificado pela retórica dos discursos de igualdade social e da universalização do bem-estar da criança e do adolescente. Pesquisadores como Morrissey e Mann (1985) interpretam o processo de normatização da infância, no começo do século XX, na cidade de Nova York, como uma influência da "elite da sociedade impondo suas visões do modo correto de criar crianças sobre grupos sociais menos favorecidos – geralmente pobres e imigrantes" (p. 7). Platt (1969), por sua vez, reconhece nos "salvadores da criança", reformadores sociais que se percebiam como altruístas humanitários, dedicados a resgatar os menos afortunados da sociedade, os responsáveis pela invenção da

delinqüência, por meio da normatização de certos modos de criar crianças e da marginalização dos modos de criar das camadas empobrecidas da sociedade.

O estado de bem-estar brasileiro diferenciava pobres "úteis" e "inúteis", especializando dois tipos de instituições distintas: uma para a "criança" e outra para o "menor". Com base nessa visão da infância, foi criada a doutrina jurídica que passou a fundamentar as políticas de bem-estar social destinadas a crianças e adolescentes. Trata-se da doutrina da "situação irregular", segundo a qual o "menor" seria a criança ou o adolescente em situação irregular, por estar material, moral ou socialmente abandonado. Por contraste, a "criança", filha dos segmentos mais favorecidos da sociedade, encontrava-se em situação regular. Essa visão **dicotomizada** orientou diferentes tipos de políticas, programas e atitudes sociais em relação à infância até os anos 1980, quando os movimentos sociais propuseram a ruptura com a categoria "menor".

Dicotomizada porque divide um conceito em dois outros, no caso, o da infância: "criança" e "menor".

> Do final do século XIX até os anos 1970, no século XX, a imagem emblemática da criança em situação de vulnerabilidade social e necessitada de proteção social mais efetiva era a do "menor abandonado" e a do "menor delinqüente", sendo que a primeira categoria gerava mais apelos de proteção.

No período de 1850 a 1970, o Brasil montou um complexo sistema estatal e paraestatal a fim de garantir o bem-estar da criança e do adolescente. O judiciário passou a operar com as varas da família e com o juizado de menores. Enquanto a vida das crianças era regulada pela legislação da família, a dos menores passou a ser regulada pelo Código de Menores (a primeira edição foi em 1927 e a segunda, em 1979). Entre 1940 e 1970, o Executivo passou a operar com dois órgãos diferenciados: o Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde, gerindo as políticas de proteção à maternidade, à infância e à adolescência no país e o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), subordinado ao Ministério da Justiça, que concebia a infância como uma fase da vida que exigia cuidados e proteção específicos, cabendo a instituições especializadas a sua recuperação e formação sadia e moralizada (ALVIM; VALLADARES, 1988). O SAM foi a matriz do sistema de atendimento a menores, consolidado 24 anos mais tarde com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

Figura 2 – Crianças e pobreza nos centros urbanos

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Nesse período, a concepção subjacente à proteção de crianças vulneráveis dos setores pobres da sociedade brasileira era dominada pela filantropia social. Embora o Estado tivesse assumido o papel de executor da política do bem-estar do menor, grande contingente do serviço ainda era provido a essa população pelas entidades sociais particulares. A Funabem e as Fundações Estaduais do Menor (Febems) eram encarregadas da execução do sistema de justiça do menor (encarceramento de jovens e sistema de internação).

A corrente filantrópica se diferenciou da caritativa por utilizar explicações científicas para o fenômeno da criança marginalizada e abandonada, bem como pelo tratamento a ela destinado. Baseava-se no modelo médico-legal, com ênfase nos aspectos sanitários. Os desvios de conduta, abandono e marginalidade eram entendidos como desvios de caráter, de personalidade individual, para os quais se recomendava o isolamento social e o tratamento intensivo. Nesse período, não se levava em consideração os condicionantes sociais geradores de tais desvios.

Em termos gerais, a corrente filantrópica não representou uma ruptura com a corrente caritativa, inscrevendo-se na mesma tradição **assistencialista** e paternalista, embora o caráter científico e a intervenção do Estado tenham provocado mudanças na concepção e na metodologia dos programas sociais desenvolvidos entre 1920 e 1970.

ASSISTENCIALISMO

Houaiss (2001) apresenta duas definições, a saber:

> doutrina, sistema ou prática (individual, grupal, estatal, social) que preconiza e/ou organiza e presta assistência a membros carentes ou necessitados de uma comunidade, nacional ou mesmo internacional, em detrimento de uma política que os tire da condição de carentes e necessitados; e/ou sistema ou prática que se baseia no aliciamento político das classes menos privilegiadas através de uma encenação de assistência social a elas; populismo assistencial.

Direitos da criança associados à ação emancipatória cidadã

Esse modelo começa a se cristalizar a partir da metade dos anos 1980. A história da atenção à infância pobre no Brasil registra, nos anos 1970 e 1980, uma mudança conceitual importante que passou a influenciar o olhar de educadores, leigos, técnicos, legisladores, formuladores e gestores de políticas sociais, qual seja: o rompimento com as categorias "menor carente," "menor abandonado" e a constituição do conceito de "crianças e adolescentes sujeitos de direitos". A construção dessa nova concepção foi atribuída à emergência de novos atores sociais (os programas alternativos) e à organização de um amplo movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no contexto de redemocratização do país.

O modelo de proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social baseado nos direitos foi precedido pelo movimento das alternativas comunitárias. A criação de programas alternativos foi uma resposta ao modo como a sociedade (incluindo os poderes públicos) vinha tratando os mais visíveis segmentos infantis pobres do país – "os meninos de rua" e os "menores infratores". Foi fundamentada em críticas contundentes às precárias condições de atendimento das instituições para crianças e adolescentes, na gestão da Política e do Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor.

Dentre os fatores que geraram a construção dessas alternativas, temos a “presença incômoda” de grande contingente de crianças nas ruas e o envolvimento crescente de crianças e adolescentes no cometimento de delitos e no uso de substâncias psicoativas. A fragilidade das respostas dadas aos problemas tornou-se evidente. Tais respostas eram baseadas em uma avaliação recorrente de que a família, a comunidade e a escola estavam falhando na socialização de determinados segmentos da população infantil. Além disso, as instituições de bem-estar social, criadas para a “ressocialização” dos chamados “menores” carentes, abandonados, de rua ou infratores, mostraram-se não somente perversas, como também ineficientes e ineficazes na reeducação dessas crianças e adolescentes. Essas instituições tornaram-se alvos de contundente crítica social realizada pelos meios de comunicação de massa, pela academia e pelos movimentos sociais. Por fim, a “recuperação” dessas crianças e adolescentes por intermédio do trabalho também fracassava. O sistema de capacitação profissional organizado por empresários do setor privado não alcançava essa população excluída. Era evidente que todos os mecanismos de proteção estavam falhando em relação às crianças excluídas socialmente.

O movimento das alternativas comunitárias buscou desenvolver um conjunto de programas de “proteção” aos meninos e meninas de rua, em contrapartida aos propostos pelo Sistema do Bem-Estar do Menor, congregando programas executados pelos estados e outros desenvolvidos por entidades sociais particulares tradicionais, ainda remanescentes dos modelos caritativos e filantrópicos. Os programas comunitários destinavam-se, basicamente, à educação de crianças e adolescentes em situação de rua (trabalhadoras ou não), à geração alternativa de renda na rua e nas comunidades de origem e à escolarização alternativa. Os seus princípios fundamentais eram:

- a necessidade de trabalhar com crianças e adolescentes nos contextos em que elas estão inseridas (em contraste à institucionalização, foco central da política do bem-estar do menor);
- a crença de que crianças e adolescentes são sujeitos da história e do processo pedagógico e de que a comunidade deve participar na geração de soluções para os problemas sociais. Há, portanto, uma nítida mudança de paradigma, ou seja, a ação com as crianças e adolescentes deixa de ser uma questão de caridade e filantropia e transforma-se em uma questão política e pedagógica.

A concepção da criança como sujeito da sua história e do processo pedagógico contrapõe-se à de criança-objeto, que justificava a supremacia do paradigma dos adultos, tanto no desenho de políticas e programas quanto na prática educativa e assistencial dos serviços destinados às crianças pobres. A criança e o adolescente devem ter "vez e voz", devem ser ouvidos pela sociedade.

Figura 3 – A "vez e a voz" das crianças

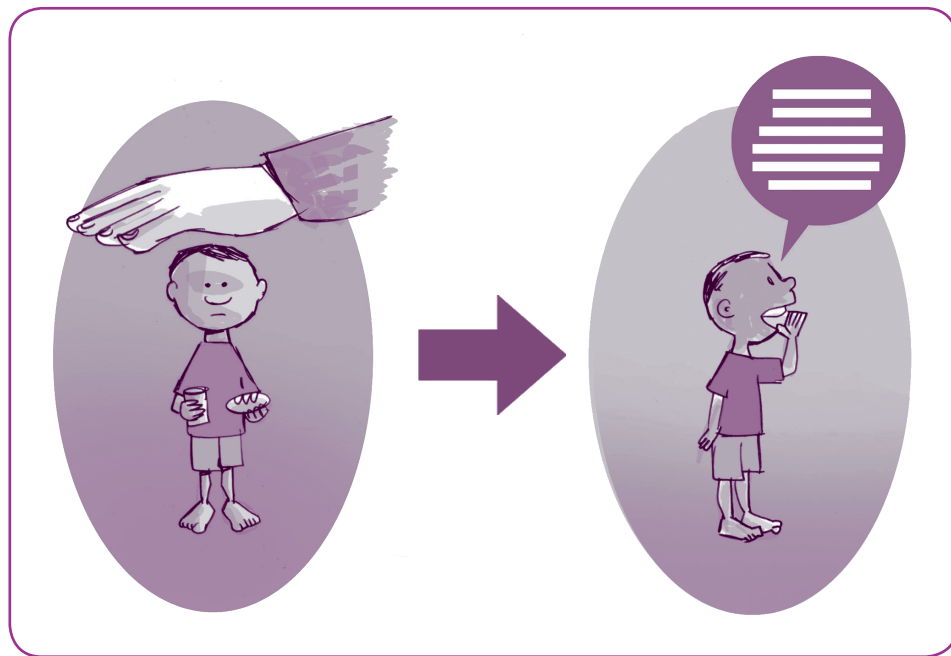



Ilustração: Tibúrcio (2008).

Essa é a mensagem dos anos 1980, construída como reação à ideologia da incapacidade da criança e do adolescente e reconhecendo-os como seres políticos que podem e devem intervir para mudar a sua condição social. A idéia de que o homem é sujeito da sua história – recorrente nos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, e instrumento contra o fatalismo econômico e o regime autoritário brasileiro – é também defendida como princípio pedagógico na intervenção com crianças e adolescentes marginalizados. São pioneiros na sua adoção segmentos pastorais da Igreja Católica, sobretudo aqueles adeptos da Teologia da Libertação.

Para pensar

Você tem conhecimento sobre as ações dos movimentos sociais que ocorreram nos anos 1970 e 1980?

Procure identificar programas em seu estado ou município que exemplifiquem o tipo de atuação ocorrido naquele período. Converse com outros profissionais que possam auxiliá-lo nessa tarefa. O exercício de recuperar e analisar experiências passadas ajuda a compreender melhor o modelo atual de assistência.

O desenvolvimento de uma nova forma de abordagem das questões relativas a crianças e adolescentes foi o fator que propiciou a ruptura de uma política centrada na institucionalização. Inicialmente foi apontada pelos adeptos das abordagens tradicionais como incentivo à permanência de crianças nas ruas. Posteriormente, recebeu críticas porque sua metodologia não fazia distinção pedagógica entre o atendimento prestado a crianças recém-chegadas e aquele destinado a outras com longa permanência nas ruas. Apesar das críticas, a educação de rua sobreviveu por praticamente três décadas, se atualizou e hoje é um item das políticas públicas destinadas a crianças em situação de rua.

Coube aos militantes dos movimentos sociais, aos formuladores de políticas públicas, servidores do Estado, promotores e juízes engajados no movimento de alternativas comunitárias promoverem a ruptura do paradigma alternativista e construir o paradigma dos direitos da criança e do adolescente no país. Essa ruptura baseou-se em um balanço crítico dos programas alternativos comunitários, no final da década de 1980. Dentre as críticas mais freqüentes a esses programas, podemos citar:

- pouco potencial dos mecanismos de proteção informais gerados pela família e pela comunidade de origem dos meninos e meninas de rua. São famílias, em geral, socialmente isoladas e o comportamento dessas crianças e adolescentes implica tensão nas relações com a vizinhança e a escola;
- os programas não se constituíram uma solução efetiva para os problemas de sobrevivência das crianças, embora tenham auxiliado muitas delas, prevenido a entrada de outras na criminalidade organizada, formado lideranças para o movimento de crianças e adolescentes e apoiado a sua mobilidade social;

- as estratégias de geração de renda utilizadas nos programas alternativos evidenciaram: a) descompasso entre as demandas do mercado consumidor e o tipo de produtos e serviços escolhido pelos programas; b) escolhas de atividades manuais que requeriam ensino metódico para se constituírem uma carreira; c) recebimento de pagamentos simbólicos não suficientes para a sobrevivência ou aquisição de uma noção do valor econômico do trabalho; e d) formação para a subalternidade e não para tornar-se um trabalhador-cidadão. Esses programas concebiam o trabalho como uma forma de "controle social", transmitindo pouco ou nenhum aprendizado de participação nos processos de tomada de decisão. Também não observavam as normas legais de ingresso no mundo do trabalho e transmitiam informação assistemática sobre direitos trabalhistas e de cidadania;
- embora os programas alternativos tivessem contribuído para a sobrevivência de algumas crianças e seus grupos familiares (SPINDEL, 1986), terminaram por produzir uma perversa inversão da lógica da política social: levar as crianças e adolescentes a ajudarem suas famílias, em vez do contrário (COSTA, 1990). Para muitos críticos do modelo, esses arranjos serviram como "amortecedores da pressão" para a melhoria das políticas, desobrigando o Estado do papel que lhe cabia (OLIVEIRA, 2000);
- pouca efetividade dos programas alternativos para impactar as dimensões estruturais do fenômeno chamado de "meninos e meninas de rua" ou do trabalho infantil no Brasil. Ao final dos anos 1980, esses programas não conseguiam oferecer proteção às milhares de crianças trabalhadoras em situação de risco pessoal e social no país. Dentre suas fragilidades, destacam-se: dependiam de lideranças carismáticas, ações constantes de levantamento de fundos e operações personalizadas com pequenos grupos.

As críticas ao movimento alternativo fizeram com que parte de seus integrantes acreditasse que somente as políticas sociais redistributivas, aquelas que visam a uma distribuição igualitária de renda, poderiam garantir a proteção de crianças e de adolescentes, em escala nacional. No entanto, o caminho para reformular as políticas sociais implicava, necessariamente, na alteração das leis que normatizavam essas políticas. Foi no processo de luta pela inclusão dos direitos das crianças e dos adolescentes na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 que o paradigma dos direitos se consolidou no país.

Instaurou-se, então, uma mudança substancial nas intervenções em favor de crianças e adolescentes: o esforço passou a ser canalizado na perspectiva

de assegurar seus direitos, tanto nas leis quanto na sua efetivação pelas políticas públicas desenvolvidas por organizações governamentais e não governamentais. Buscou-se não mais multiplicar os programas de atendimento às necessidades básicas da infância e adolescência, mas construir uma política de cidadania para crianças e adolescentes.

A corrente de cidadania baseia-se na concepção de que crianças e adolescentes são **sujeitos de direitos**. Todavia, a realidade é que muitos são excluídos do processo de desenvolvimento social e têm os direitos básicos de cidadania negados.

A partir dos anos 1980, vivenciamos os modelos alternativos e de cidadania que representaram, conjuntamente, uma ruptura em termos conceituais com os modelos caritativo e filantrópico. Na perspectiva da cidadania, finalmente temos os direitos das crianças e dos adolescentes em posição fundamental na sociedade brasileira. No texto a seguir, você irá conhecer um pouco mais sobre a trajetória histórica dos direitos humanos, em geral, e da criança e do adolescente, em particular.

PROTEÇÃO JURÍDICA E SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

Saber um pouco sobre o conceito de direitos humanos é importante para entender como ele influenciou as novas abordagens de infância e da adolescência e as legislações sobre a garantia de seus direitos, que culminaram com a criação do ECA.

Para falar em direitos humanos, voltamos a 1948, momento em que a humanidade deu um importante passo ao proclamar, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* Os direitos humanos, no entanto, fazem parte da história da civilização como um valor político sempre presente no cotidiano das sociedades, desde muito antes da proclamação do documento da ONU. A sua afirmação no interior do Estado Democrático e de Direito é uma exigência cada vez maior para a consolidação de um mundo mais justo, fraterno e igualitário.

Como importante referência histórica sobre o surgimento dos direitos humanos, temos, em 1789, na França, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*. Por meio dos seus artigos, foram reconhecidos garantias e direitos naturais que se incorporaram à ordem jurídica de vários países, dentre os quais destacam-se três importantes fundamentos para o desenvolvimento dos direitos humanos: a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

O grande momento na história dos direitos humanos é a sua internacionalização após a Segunda Guerra Mundial. Com a substituição da Liga das Nações pela ONU, verificou-se a necessidade de se formular um pacto entre os Estados sobre a importância da proteção universal dos direitos humanos. Surgiu, então, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que obrigava os Estados

a assegurar os direitos e liberdades mínimas para o exercício da dignidade da pessoa humana. A Declaração inspirou a criação de outros documentos que viriam a tutelar e proteger jurídica e politicamente as minorias e grupos em situação de vulnerabilidade, como as crianças e os adolescentes.

Inspiradas pela *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, a liberdade, a fraternidade e a solidariedade constituem os pilares da primeira geração dos direitos humanos, que se definem pelos direitos à vida, à liberdade de escolha, ao voto, o de se reunir pacificamente e ter uma religião, entre outros. Na segunda geração, temos os direitos sociais, econômicos e culturais, que se materializam pelo trabalho, pelo lazer, pela saúde e pela educação. A terceira geração dos direitos humanos se traduz pela solidariedade entre os homens, a autodeterminação dos povos e o cuidado com o meio ambiente.

Em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, consolidou a idéia de direitos humanos que conhecemos hoje. Sua declaração estabelece que

> todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e eqüitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase (DECLARAÇÃO..., 1993, art. 5).

Ainda segundo essa declaração, os direitos humanos devem ser acatados internacionalmente por todos e em qualquer lugar, respeitando-se as peculiaridades locais de natureza política e cultural.

Historicamente, o debate acerca dos **direitos das crianças** esteve subordinado às discussões em torno da família ou dos direitos das mulheres. No Brasil, por exemplo, a lei do Ventre Livre (1871) estabeleceu, mediante algumas condições, que os filhos de mulheres escravas que nascessem no Império, a partir daquela data, seriam considerados livres.

Em 1899, nos Estados Unidos, foi criado o primeiro Tribunal de Menores do mundo. Pela primeira vez na história, os direitos civis das crianças eram reconhecidos pelo Estado. Com o surgimento desses juizados, consolidou-se a diferenciação entre crianças e adultos. Como vimos anteriormente, a abordagem das crianças, nessa época, fundamentava-se nos conceitos de carência (abandono) e criminalidade, não abrangendo a população infantil, de uma maneira geral.

Em 1924, os direitos infanto-juvenis foram anunciados internacionalmente pela *Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança*. Com base nessa declaração e no reconhecimento dos direitos da criança na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948, foi proclamada, em 1959, a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, ratificada por 191 países. Trata-se do primeiro documento jurídico internacional voltado para a proteção dos direitos da infância. Nela foi desenvolvido o princípio do

"interesse superior da criança", no qual são destacados cuidados especiais em decorrência da sua situação peculiar de pessoa em desenvolvimento (GOMES, 2007).

- Em comemoração aos 20 anos da *Declaração Universal dos Direitos da Criança* decretou-se 1979 como o ano mundial dos direitos da criança. Com base no trabalho então iniciado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, foi promulgada, em 1989, a *Convenção Internacional dos Direitos da Infância*, cujas diretrizes já estavam presentes na Declaração de 1959. A Convenção, assinada pelo Brasil em 1990, instaura o **paradigma da proteção integral** e especial de crianças e de adolescentes, importante fundamento para a sua proteção jurídica e social. Uma das suas principais características foi a de afastar a idéia, introduzida pela doutrina da situação irregular, de que o "menor" era objeto de uma ação protetora. Com a doutrina da proteção integral, essa coisificação do "menor" deu lugar à criança como sujeito de direitos em peculiar processo de desenvolvimento.

A doutrina da proteção integral foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 227 da Constituição Federal de 1988. Destacamos três aspectos para sua compreensão:

- Princípio de cooperação no que se refere à atuação da família, da sociedade e do Estado na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Isso significa que qualquer ameaça ou violação dos direitos infanto-juvenis coloca a família, a sociedade e o Estado em situação irregular, não mais a criança e o adolescente.
- A dignidade das crianças é espelhada pela cidadania. Para tanto, essa doutrina reúne os direitos civis, tais como a vida e a liberdade, e os direitos sociais, econômicos e culturais, como a saúde, a profissionalização e a cultura, entre outros.
- Absoluta intolerância com todas as formas de vitimização da criança e do adolescente, tais como negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Tal política fundamenta-se na maneira pela qual a doutrina compreende a criança: um sujeito de direitos em peculiar processo de desenvolvimento.

Para pensar

Como você percebe a situação dos direitos humanos em seu município ou estado? Existem grupos sociais que ainda não gozam dos seus direitos? Quais?

E as crianças e os adolescentes, têm seus direitos respeitados?

Mobilização social para a elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente

É dessa nova fase da história da criança e do adolescente brasileiros que vamos falar agora. Voltaremos alguns anos, na década de 1980, para refletir sobre o amplo processo de mobilização da sociedade brasileira para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA foi elaborado em um contexto que não poderia ser mais significativo para a participação social: a intensa mobilização gerada no início da década de 1980 pela redemocratização do país, com a convocação de uma Assembléia Constituinte para reelaborar a Constituição Federal (profundamente marcada pelos quase 25 anos de ditadura militar). Em meio ao conjunto dos movimentos sociais que lutava pela democratização do país e por melhores condições de vida, um movimento especificamente voltado para a infância foi gestado no final da década de 1970. Na sua luta contra a "desumana, bárbara e violenta situação a que estava submetida a infância pobre no Brasil" (SANTOS, 1996, p. 144), esse movimento vislumbrou a possibilidade de inscrever na Carta Magna Brasileira alguns instrumentos jurídicos legais que pudessem ampliar a defesa dos seus direitos.

Figura 4 – Mobilização social na década de 1980

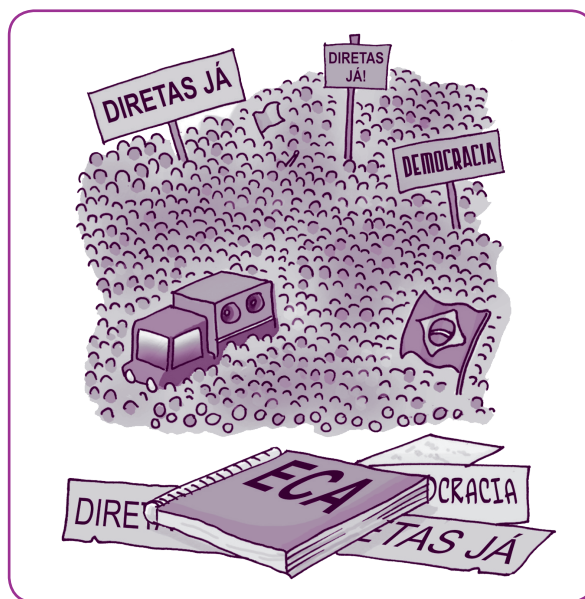



Ilustração: Tibúrcio (2008).

A decisão de participar da Assembléia Constituinte foi tomada após um longo debate, em que as organizações voltadas para a infância incorporaram a discussão nacional em curso nos movimentos sociais (populares e sindicais). A discussão envolvia, além de questões como participar ou não (e com que intensidade) do processo da Constituinte, reflexões sobre o papel do Direito e da Lei na mudança/transformação social. Esse debate era particularmente necessário diante da estratégia de produção das leis brasileiras e das suas formas de aplicação, freqüentemente discriminatórias, e a existência de uma verdadeira "cultura da impunidade", que se expressava na descrença ou indiferença de setores do movimento social quanto ao papel desempenhado pela lei no resguardo aos direitos de cidadania.

A síntese dessa discussão nacional recomendava a participação da sociedade no processo de alteração do panorama legal do país, tanto pela dimensão política do jurídico, quanto pelo valor pedagógico da participação na Assembléia Constituinte. Essa atuação poderia contribuir para as mudanças sociais e políticas necessárias para a redemocratização da sociedade brasileira e para a melhoria das condições de vida da população em geral, em particular das crianças e dos adolescentes. Essa compreensão foi decisiva para levar as organizações voltadas para a infância a se engajarem e buscarem influir na elaboração da Constituição Brasileira.

Duas campanhas congregaram os esforços dos agentes interessados em influir nesse processo com o objetivo de assegurar direitos à criança e ao adolescente: **Criança e Constituinte** e **Criança Prioridade Nacional**. A primeira foi desenvolvida por iniciativa do Ministério da Educação, em setembro de 1986, e atraiu para o debate outros órgãos de políticas setoriais do Estado, além de segmentos da sociedade civil voltados para o atendimento de crianças e adolescentes. A finalidade da campanha era dar subsídios para a proposição que o Executivo faria à Assembléia Constituinte, com ênfase, sobretudo, em propostas relacionadas à criança na faixa etária de 0 a seis anos. A campanha se estruturou na forma de uma comissão nacional e de comissões estaduais que desenvolveram debates, estudos e encontros para a elaboração da proposta.

Tensões, conflitos políticos e divergências marcaram as discussões; até mesmo o ato de entrega da proposta ao dr. Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte, foi motivo de desentendimentos. Além dessa

proposta, apoiada por várias organizações não governamentais, outras foram apresentadas por entidades da sociedade civil à Comissão Temática "Da Família, do Menor e do Idoso". Esses esforços permitiram a inclusão de propostas que asseguravam os direitos da criança e do adolescente no projeto da Constituição Federal, apresentado para debate no Congresso Nacional, embora seu resultado estivesse muito distante de contemplar as reivindicações dos agentes sociais e das organizações envolvidas na campanha. Mais distante ainda encontrava-se o projeto de Constituição apresentado pela articulação de centro-direita, denominada "centrão", que reafirmava propostas de manutenção dos *status quo*.

Buscando reverter esse quadro, entidades da sociedade civil elaboraram a emenda popular **Criança Prioridade Nacional**, de junho de 1987. A movimentação em torno dela tornou-se uma verdadeira campanha, desencadeando uma grande mobilização nacional para a coleta de assinaturas. A emenda foi apresentada ao Congresso em abril de 1987, com 250 mil assinaturas de eleitores, número muito maior do que as trinta mil exigidas pelo Regimento da Constituinte. Juntamente com ela foi entregue um abaixo-assinado com mais de um milhão de assinaturas, em grande parte de crianças, adolescentes e jovens.

Figura 5 – A prioridade absoluta da criança

Ilustração: Tibúrcio (2008).

O processo desencadeado pela campanha resultou na criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), em março de 1988. Ele surgiu com o objetivo de propiciar uma articulação permanente entre essas entidades, com duas finalidades básicas: organizar a participação, ou seja, o *lobby* na Assembléia Constituinte, e desenvolver ações conjuntas no combate à violência contra a infância pobre. O Fórum DCA passou a ser, a partir desse ano, o principal interlocutor da sociedade civil para a questão da criança e do adolescente junto ao Congresso Nacional e, também, o catalisador e dinamizador da ampla mobilização social pela inclusão da emenda na Constituição Federal.

As campanhas **Criança e Constituinte** e **Criança Prioridade Nacional** foram apoiadas pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte e pelo Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef). Foram ainda objeto de uma intensa campanha na mídia, desenvolvida pelo Conselho Nacional de Propaganda (CNP), com a colaboração de agências voluntárias. Reunindo todos esses esforços e contando com a participação decisiva de vários parlamentares já comprometidos e sensibilizados com o que chamavam "causa do menor", a emenda **Criança Prioridade Nacional** foi incluída, quase na íntegra, nos art. 227 e 228 da Constituição Federal de 1988.

Uma mudança já havia acontecido: essa era a primeira Constituição Brasileira a assegurar direitos específicos à criança e a considerá-la um ser em desenvolvimento. A partir de agora, a criança teria "prioridade absoluta" no cumprimento dos seus direitos. Outra mudança também se processara e já estava expressa no próprio título do Capítulo VII, "Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso": o termo "menor" foi substituído por "crianças e adolescentes", universalizando os seus direitos independentemente da classe social a que pertençam.

A experiência organizativa acumulada pelo Fórum DCA, em âmbito nacional, serviu de subsídio aos processos constituintes estaduais. Nos vários Estados do Brasil, organizaram-se fóruns que contaram, em sua maioria, com a participação de entidades governamentais e ONGs. Em 25 Estados culminaram com a elaboração das suas respectivas constituições, contendo artigos que asseguravam direitos à criança e ao adolescente.

No processo constituinte dos Estados, a qualidade das conquistas incorporadas às constituições mostrava-se diretamente relacionada à capacidade de proposição e ao poder de articulação, mobilização, negociação e pressão das entidades da sociedade civil. Situação similar ocorreu nos municípios, ao longo do processo de elaboração das suas leis orgânicas. Ainda que não exista uma avaliação formal dos direitos da criança assegurados em mais de 4.500 das leis orgânicas municipais, sabe-se que, graças à capilaridade das redes surgidas nesse processo, atingiu-se muito mais municípios do que o previsto pelas entidades envolvidas nesse trabalho.

Paralelamente às constituintes estaduais e às leis orgânicas municipais, desenvolvia-se, em nível nacional, o processo de elaboração de um anteprojeto de regulamentação dos art. 227 e 228 da Constituição Federal. Duas iniciativas, uma do Fórum DCA e outra da Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo, simultâneas e articuladas, resultaram no projeto de lei “Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude”, apresentado à Câmara dos Deputados em fevereiro de 1989. Este foi um dos primeiros projetos de regulamentação da Constituição apresentados ao Congresso Nacional; teve como propósito assegurar o mecanismo regimental de precedência nos trâmites daquela Casa (logo em seguida outros três foram anexados a ele). Nesse mesmo mês, teve início a elaboração de um substitutivo a esse projeto, mais exaustivamente discutido.

A essas iniciativas somou-se uma terceira proposta, elaborada e apresentada ao Fórum DCA pela Assessoria Jurídica da Funabem. Em face da diversidade de propostas e de uma certa unidade nas concepções de infância e de direito, bem como no conteúdo geral das proposições, decidiu-se pela criação de um grupo de trabalho vinculado ao Fórum DCA. A função desse grupo era sistematizar e compatibilizar as propostas e reelaborar o projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional. O grupo ficou conhecido como “Grupo de Redação do Estatuto”; reunia representantes do movimento social, vinculados ao Fórum DCA, alguns com prática educativa, juristas atuantes na área da infância (juízes, promotores públicos e advogados) e consultores do Unicef. Contou-se também com a participação, de forma assistemática, de outros especialistas em políticas sociais relacionadas à infância. Pelo menos seis versões foram elaboradas até a apresentação do substitutivo ao Congresso Nacional, protocolado na Câmara como substitutivo do autor, por Nélson Aguiar,

e no Senado como projeto de lei, por Ronan Tito (PMDB), ambos na mesma data e com o mesmo teor.

A partir desse momento, ampliou-se e intensificou-se o debate nacional. Entre agosto de 1989 e junho de 1990 foram realizadas várias ações no país para a aprovação do projeto do ECA, tais como: a) debates e estudos com diversos públicos-alvo, incluindo crianças e adolescentes; b) mobilização social com adesão formal de centenas de programas de atendimento, fóruns, organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil de relevância nacional; c) debates realizados com juízes, promotores públicos e advogados; d) sensibilização e adesão de órgãos do Poder Executivo, com a adesão da Funabem, do Fórum Nacional dos Dirigentes de Órgãos de Políticas Públicas para a Infância e Adolescência (Fonacriad) e de organizações similares dos governos de vários estados e de centenas de prefeituras; e) trabalho junto às crianças, com produção de material didático-pedagógico, passeatas e mobilizações, como a desencadeada pelo II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília, em 1989. Nele, cerca de 750 crianças de rua de todo o Brasil e de outros dez países latino-americanos ocuparam o Plenário do Congresso Nacional e realizaram uma votação simbólica de aprovação do ECA; f) trabalho no Congresso Nacional: *lobby* cotidiano no Congresso, ações do tipo "corpo-a-corpo" e envio de cartas, telegramas e dossiê para os deputados; e g) campanha na mídia, com o apoio do Conselho Nacional de Propaganda (CNP).

Figura 6 – Votação simbólica do ECA

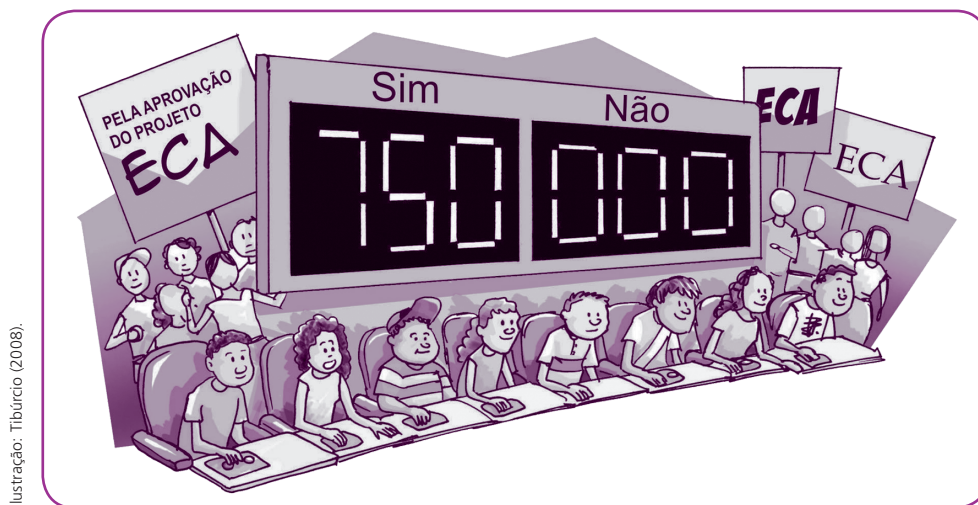



Ilustração: Tibúrcio (2008).

Depois de uma série de audiências públicas, o projeto de lei foi votado e aprovado pelo Senado em 25 de abril de 1990. Recebeu a aprovação da Câmara em 28 de junho e foi homologado pelo Senado em 29 de junho. Sancionado pelo presidente da República em 13 de julho, entrou em vigor em 14 de outubro do mesmo ano de 1990.

Por uma sinergia histórica, o momento de reformulação do panorama legal brasileiro coincidiu com o processo de discussão, em âmbito internacional, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada em 1989 pelas Nações Unidas. Essa produção histórica e a sintonia do emergente movimento social brasileiro pró-infância, com a plataforma dos direitos, concorreram para que o ECA tivesse uma rigorosa consistência em relação às idéias discutidas na Convenção Internacional e se constituísse, praticamente, na primeira legislação nacional a estar completamente adequada a ela, sem necessidades de adaptações (COSTA, 1990). Por essas razões, o Brasil foi um dos primeiros países a ratificar a Convenção Internacional. Embora em concordância com a Convenção, o ECA guardou, entre suas especificidades, uma noção de cidadania participatória ou democracia representativa, gestada pelo movimento social brasileiro, fortemente influenciada pela Teologia da Libertação e pelos movimentos socialistas.

Para pensar

Como você avalia a mobilização ocorrida em sua localidade em prol dos direitos da criança e do adolescente, que culminou com a aprovação do ECA?

Que pessoas e instituições sociais escreveram esse pedaço da história em sua cidade? Procure investigar. Converse com outros conselheiros e profissionais que atuam nesse campo.

O ECA e as mudanças sociais, políticas e administrativas

Detalharemos, a seguir, algumas mudanças ocorridas no Brasil desde 1990, com destaque especial para o paradigma da proteção integral, o crescimento da noção de cidadania e de instituições com foco nos direitos da criança e do adolescente.

Você já pensou nas mudanças trazidas pelo ECA em comparação com o Código de Menores de 1979? Veja a síntese apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente

Aspecto considerado	Código de Menores (Lei n. 6697/79 e Lei n. 4513/64)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90)
Base doutrinária	Direito Tutelar do menor. Os menores eram objeto de medidas judiciais quando se encontravam em situação irregular, assim definida legalmente.	Proteção integral. A lei assegura direitos para todas as crianças e adolescentes sem discriminação de qualquer tipo.
Visão da criança e do adolescente	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais.	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.
Concepção político-social implícita	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítima da omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado de risco social e pessoal.
Objetivo	Dispor sobre a assistência a menores entre 0 e 18 anos em situação irregular, e entre 18 a 21 anos, nos casos previstos em lei, por meio da aplicação de medidas preventivas e terapêuticas.	Garantia dos direitos pessoais e sociais por meio da criação de oportunidades e facilidades, permitindo o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade.
Efetivação em termos de política social	Medidas restringem-se ao âmbito da Política Nacional de Bem-Estar Social (Funabem e congêneres); segurança pública; justiça de menores.	Políticas sociais básicas; políticas assistenciais (em caráter supletivo); serviços de proteção e defesa das crianças e adolescentes vitimizados; proteção jurídico-social.
Princípios da política de atendimento	Políticas sociais compensatórias (assistencialismo) e centralizadas.	Municipalização das ações; participação da comunidade organizada na formulação das políticas e no controle das ações.
Estrutura da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente	O Código traz como retaguarda dos juízes a Funabem, as Febems e os programas comunitários. A Segurança Pública também tem papel central, além da Justiça de Menores.	Muda a concepção sistêmica de política e estabelece o conceito de rede. Cria os conselhos dos direitos, fundos dos direitos da criança e os órgãos executores das políticas básicas, incluindo entre elas os programas assistenciais.
Funcionamento da política	Traçada pela Funabem, executada pelas Febems e congêneres.	O órgão nacional traça as normas gerais e coordena a política no âmbito nacional.
Posição do magistrado	Não exige fundamentação das decisões relativas à apreensão e ao confinamento de menores. É subjetivo.	Garante à criança e ao adolescente o direito à ampla defesa. Limita os poderes do juiz.
Mecanismos de participação	Não abre espaços à participação de outros atores que limitem os poderes da autoridade policial, judiciária e administrativa.	Instâncias colegiadas de participação (conselhos paritários, Estado-sociedade) nos níveis federal, estadual, e municipal.
Vulnerabilidade socioeconômica	Menores carentes, abandonados e infratores devem passar pelas mãos do juiz.	Situação de risco pessoal e social propicia atendimento pelo Conselho Tutelar.

Quadro 1 – Comparativo entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (cont.)

Aspecto considerado	Código de Menores (Lei n. 6697/79 e Lei n. 4513/64)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90)
Caráter social	Penaliza a pobreza através de mecanismos como: cassação do poder familiar e imposição da medida de internamento a crianças e adolescentes pobres.	Falta/insuficiência de recursos deixa de ser motivo para perda ou suspensão do poder familiar. O Conselho Tutelar desjudicionaliza os casos exclusivamente sociais.
Em relação à apreensão	É antijurídico. Preconiza (art. 99 parág. 4) a prisão cautelar, hoje inexistente para adultos.	Restringe a apreensão a: flagrante delito de infração penal; ordem expressa e fundamentada do juiz.
Direito de defesa	Menor acusado de infração penal é "defendido" pelo curador de menores (promotor público).	Garante ao adolescente, autor de ato infracional, defesa técnica por profissional habilitado (advogado).
Infração	Todos os casos de infração penal passam pelo juiz.	Casos de infração que não impliquem grave ameaça ou violência à pessoa podem sofrer remissão, como forma de exclusão ou suspensão do processo.
Internação provisória	Medida rotineira.	Só em caso de crime cometido com grave ameaça ou violência à pessoa.
Internamento	Medida aplicável a crianças e adolescentes pobres, sem tempo e condições determinados.	Só aplicável a adolescentes autores de ato infracional grave, obedecidos os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
Crimes/infrações contra crianças e adolescentes	Omisso a respeito.	Pune o abuso do poder familiar, das autoridades e dos responsáveis pelas crianças e adolescentes.
Fiscalização do cumprimento da lei	Não há fiscalização do Judiciário por nenhuma instância governamental ou não governamental. Órgãos do Executivo não promovem, em geral, uma política de participação e transparência.	Prevê participação ativa da comunidade e, por meio dos mecanismos de defesa e proteção dos interesses coletivos, pode levar as autoridades omissas ou transgressoras ao banco dos réus.

Fonte: Código de Menores (1927), Quadro sinóptico comparativo entre as leis 6.697/79 e 4.513/64 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e o projeto ECA – Projeto de Lei 1.506 (Câmara Federal/dep. Nelson Aguiar) e 193/89 (Senado Federal/sen. Ronan Tito). Quadro elaborado por Costa e reproduzido pelo Fórum Nacional DCA, com acréscimos de Pereira (1998) e Santos (1997).

Com o ECA inicia-se uma fase transformadora para crianças e adolescentes brasileiros, com uma nova configuração do sistema de proteção no que se refere aos seguintes pontos:

- **visão social da infância**, que rompe com o paradigma de criança-objeto da intervenção jurídico-estatal e reconhece a especificidade da criança e do adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e com direito à proteção especial devido à sua condição etária;
- **concepção jurídico-político-social**, que institui a doutrina da "proteção integral", um instrumento de desenvolvimento social voltado para o conjunto da população e das crianças e dos adolescentes do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado socialmente mais sensível. Por intermédio dessa lei, as crianças ganham direito à

proteção contra o extermínio, tortura, abuso e exploração sexual, tráfico, pornografia, prostituição, maus-tratos, abandono, trabalho penoso, negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão;

- **constitucionalização dos direitos da criança na Constituição Federal de 1988**, que explicita os direitos da criança e do adolescente à vida e à saúde, à liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer e à profissionalização;

- **políticas sociais municipalizadas**: o ECA estabelece as diretrizes de uma política de atendimento integral aos direitos da criança e do adolescente, a qual constituir-se-á de um "conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios" (BRASIL, 1990, art. 86). Na Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 204), as duas diretrizes para a nova política de assistência social estabelecem a "descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis".

Para implementar as diretrizes constitucionais, o ECA estabeleceu como diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente:

> a municipalização do atendimento; a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; a criação e manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional e a mobilização da opinião pública como forma de incentivar a participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 1991, art. 88).

Para pensar

Com base em dados da sua realidade e da experiência como conselheiro, reflita sobre as diretrizes da política de atendimento integral aos direitos da criança e do adolescente. Como elas se concretizam na prática? Quais as principais dificuldades que você identifica?

Com a Constituição Federal de 1988, o município ganhou o status de ente federativo. Dessa maneira, municípios e crianças ganham cidadania em conjunto com os outros entes federados e pessoas adultas (SÊDA, 1991). No reordenamento dos poderes e competências, a União ficou com o papel de

elaborar as normas gerais, cabendo ao Estado federado legislar em caráter complementar e ao município legislar suplementarmente sobre assuntos locais, não contradizendo as leis estaduais e federais. Embora as três esferas do poder tenham responsabilidades com a educação, saúde, habitação, condições de vida e assistência social, o município torna-se, também, responsável pela execução das políticas (COELHO, 1990). Nesse espírito, cabe ao município tomar conhecimento do ECA e criar a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, mediante lei aprovada na Câmara dos Vereadores. A lei deve estabelecer as diretrizes municipais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a criação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a criação do Conselho Tutelar.

Figura 7 – Política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente

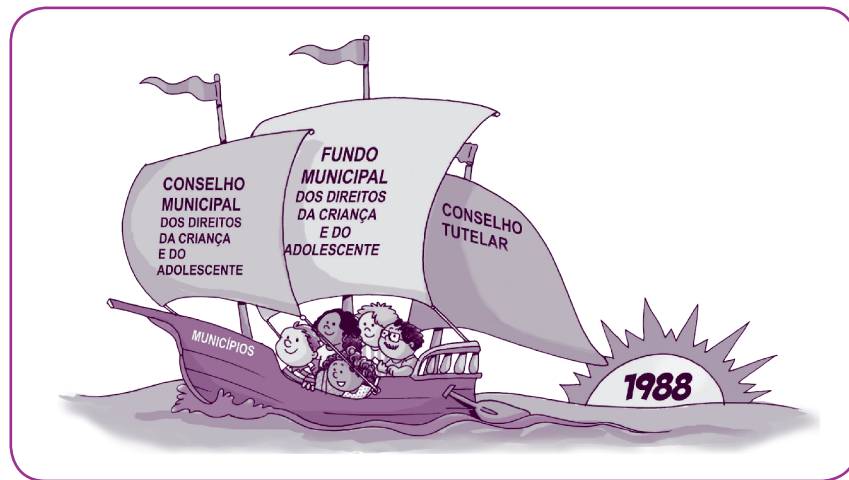



Ilustração: Tibúrcio (2008).

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é uma instância de defesa dos direitos da criança e do adolescente introduzidos pelo ECA; compreende ações para prevenção, promoção e defesa dos direitos. É o fio condutor para a realização de uma intervenção pautada no princípio de cooperação, cujo objetivo é a proteção integral dos direitos infanto-juvenis, alçados à condição de prioridade absoluta. O SGD é caracterizado pela articulação entre a sociedade e o Poder Público, visando ao funcionamento dos mecanismos de defesa, à promoção e ao controle social dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. A competência-fim do sistema é a efetivação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos

e culturais das crianças e dos adolescentes. O SGD está estruturado em **três eixos temáticos**:

- **da defesa dos direitos humanos** – visa empregar ações para proteger os direitos das crianças e dos adolescentes de forma legal, nas hipóteses de ameaça ou violação;
- **da promoção dos direitos humanos** – realiza-se pelo desenvolvimento de políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, de forma transversal e intersetorial. Abrange três tipos de política: públicas-sociais, de proteção de direitos humanos e de execução de medidas socioeducativas. A responsabilidade desse eixo recai sobre os órgãos públicos encarregados pela Constituição Federal de desenvolver políticas e programas sociais, de forma descentralizada – política e administrativamente. O desenvolvimento dessas políticas e programas deve ocorrer com a participação da população, a fim de satisfazer as necessidades básicas das crianças e dos adolescentes;
- **do controle da efetivação dos direitos humanos** – recai sobre os órgãos encarregados pela formulação das políticas públicas-sociais, de proteção e socioeducativas, sendo monitorados, de maneira soberana, pela sociedade civil. Segundo o ECA, essas políticas públicas deverão, necessariamente, ser objetos de apreciação e deliberação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos conselhos setoriais de formulação de políticas públicas e dos órgãos de controle contábil, financeiro e orçamentário. Nesse eixo, merece destaque especial o papel da sociedade civil organizada, notadamente no que se refere às redes, aos fóruns e aos espaços de articulação política, que devem catalisar as demandas da sociedade e exigir dos órgãos públicos o compromisso legal de prioridade absoluta da criança e do adolescente.

Segundo o princípio de cooperação anunciado no art. 227 da Constituição Federal de 1988, a atuação dos atores envolvidos na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes deve, necessariamente, atentar para a lógica do Sistema de Garantia de Direitos, que exige a interação e integração dos três eixos, para assegurar a proteção integral das crianças e dos adolescentes.

Assim, os **direitos humanos**, **a proteção integral dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes** e o **Sistema de Garantia de Direitos** definem um tripé de valores que devem, articuladamente, assegurar a cidadania infanto-juvenil.

Para saber mais sobre o Sistema de Garantia de Direitos consulte o site do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), hospedado no site da Presidência da República Federativa do Brasil.

Para pensar

Atualmente, que ações vêm ocorrendo em seu município em relação à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes? Quais os pontos positivos e negativos dessas ações?

Qual a sua avaliação sobre o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos? Que sugestões você apresenta para aperfeiçoar a atuação do sistema?

Os conselhos nacionais, estaduais e municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como os conselhos tutelares têm papel fundamental no SGD. Os **Conselhos Tutelares** foram entes criados especificamente para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, pessoal e/ou social, de ter os direitos identificados pelo ECA ameaçados ou violados. As **Defensorias Públicas da Infância e Adolescência** foram especializadas para assegurar o direito universalizado à defesa jurídica por profissional habilitado (advogado).

Tanto o **Ministério Público** (MP) quanto o **Poder Judiciário** fortaleceram as especificidades do seu papel voltado para a infância e a adolescência. Ambos passam a ter atribuição e competência para processar e julgar os atos da Administração Pública relacionados com os chamados interesses difusos e coletivos, como a educação e a saúde. O Ministério Público torna-se um importante fiscal do cumprimento do ECA e, para desenvolver esse papel, criou (ou reestruturou) os chamados Centros Operacionais das Promotorias da Infância e Juventude. Ao MP foi delegado o poder de aplicar "remissão" (um perdão formal), já acolhida habitualmente em muitos sistemas jurídicos e que objetiva atenuar os efeitos negativos do procedimento jurídico (CURY, 1990).

A **Justiça da Infância e da Juventude**, a antiga justiça do menor, ganha com o ECA amplitude para legislar para todas as crianças e adolescentes. São ainda reforçadas as suas atribuições de realização de justiça, no sentido mais jurídico da palavra. A esse propósito, Cury et al. (1992) afirmam que o ECA resgata a dignidade da justiça da infância e juventude, retirando dela as atribuições de assistência social e reforçando a sua natureza processual de órgão de controle jurisdicional.

Dentre os **novos mecanismos jurídicos** disponíveis para a defesa dos direitos da criança e do adolescente, o ECA inclui instrumentos já disponíveis ao conjunto da população, tais como as ações civis de proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos. A extensão de direitos às crianças e aos adolescentes é considerada um dos maiores avanços do Estatuto (CURY et al., 1992).

Outra inovação do ECA são os mecanismos de fiscalização do cumprimento dos direitos e da sanção às suas violações. Tais mecanismos prevêem a possibilidade de fiscalização das entidades não governamentais e dos órgãos governamentais, cujas obrigações são elencadas de forma precisa, assim como as medidas aplicáveis em caso de seu descumprimento. O ECA prevê sanções administrativas e penais por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou à sua oferta irregular. Dentre esses direitos, estão: o ensino obrigatório, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, o atendimento em creche e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade, o ensino noturno regular adequado às condições do educando, o acesso a ações e serviços de saúde, escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade, dentre outros (CURY et al., 1992). O Estatuto também tipifica novos crimes e agrava penas previstas pelo Código Penal para quem comete crimes contra crianças e adolescentes (SANTOS, 1993).

A proteção dos adolescentes em conflito com a lei é também reforçada no ECA na perspectiva dos direitos humanos, com sanções penais e administrativas prescritas em caso de seu descumprimento (CURY et al., 1992).

Ao final deste capítulo, lembramos que aprender com a história e criar uma nova história a cada dia é o que você, conselheiro(a), está fazendo com o seu trabalho cotidiano. O mestre e educador Paulo Freire (1996) nos lembra que devemos pensar no presente como um presente de possibilidades e não de limitações. Esse presente de possibilidades depende de nossa energia para nos capacitar como pessoas e profissionais que defendem os direitos de crianças e adolescentes e para nos envolver na defesa e construção de políticas sociais públicas efetivas e eficazes.

Leituras complementares sugeridas

ASSIS, S.G. Percurso da violência na história ocidental: infância e saúde. *Horizonte*, v. 17, p. 11-78, 1999.

ASSIS, S.G. *Trajetória sócio-epidemiológica da violência contra crianças e adolescentes:* metas de prevenção e promoção. Tese (Doutorado) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 1995.

COSTA, A.C.G. *O novo direito da infância e da juventude do Brasil:* quinze anos de luta e trabalho. São Paulo: Fundação BankBoston, 2005.

FALEIROS, V.P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). *A arte de governar crianças.* Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño; Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

GONDRA, J. A sementeira do porvir: higiene e infância no século XIX. *Educação e Pesquisa*, v. 26, n. 1, p. 99-117, 2000.

JAEGER, W. *Paidéia*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LONDOÑO, F.T. A origem do conceito menor. In: PRIORE, M.D. *História das crianças no Brasil.* São Paulo: Contexto, 1991.

MOURA, E.B.B. Infância operária e acidente de trabalho em São Paulo. In: PRIORE, M.D. (org.). *História das crianças no Brasil.* São Paulo: Contexto, 1991.

PASSETI, E. O menor no Brasil Republicano. In: PRIORE, M.D. *História das crianças no Brasil.* São Paulo: Contexto, 1991.

PRIORE, M.D. *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991.

RIZZINI, I. A assistência à infância na passagem para o século XX: da repressão à reeducação. *Fórum Educação*, v. 14, n. 2, p. 77-94, 1990.

RIZZINI, I. Crianças e menores – do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). *A arte de governar crianças.* Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño; Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

ROCHA, J.M. *Introdução à história da puericultura e pediatria no Brasil.* Rio de Janeiro: Nestlé, 1947.

SANTOS, B.R. *10 anos de Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua:* construindo a cidadania e a justiça com o sonho e alegria dos meninos e meninas do Brasil. Brasília: MNMMR, 1995.

SANTOS, B.R. A implantação do Estatuto da criança e do adolescente. In: PEREIRA JR, A. et al. (orgs.). *Os impasses da cidadania.* Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

SANTOS, B.R. Brasil: movimento nacional de chicos e chicas de la calle. In: SANTOS, B.R. *Ser niño em America Latina*: de las necessidades a los derechos. Argentina: Unicri; Galerna, 1991.

SANTOS, B.R. Da “virtude” à violação de direitos: o agendamento contra o trabalho infantil no Brasil: uma perspectiva histórico-analítica. In: SOUSA, S.M.G. (org.). *Infância, adolescência e família*. Goiânia: Cânone Editorial, 2001.

SANTOS, B.R. *Mobilização empresarial pela erradicação do trabalho infantil:* um estudo das estratégias desenvolvidas pela Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança. São Paulo: Unicef/Abrinq, 1997.

SANTOS, B.R. Trabalho infantil no Brasil: discussão e balanço das principais estratégias de erradicação. In: BRAZ ARAÚJO, J. (org.). *Crianças e adolescentes no Brasil:* diagnósticos, políticas e experiências. São Paulo: Fundação Cargil; MP2 Comunicações e Editora, 1997.

Referências

ALVIM, M.R.B.; VALLADARES, L.P. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. In: VALLADARES, L.P. (coord.) *A infância pobre no Brasil:* uma análise da literatura, da ação, das estatísticas. Rio de Janeiro: Iuperj/Ford, 1988 (Relatório de pesquisa).

ARIÈS, P. *História social da criança e da família.* Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

BASTOS, E.R. *As criaturas de Prometeu:* Gilberto Freyre e a formação da sociedade brasileira. São Paulo: Global, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990:* dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>.

CEATS. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor; FIA. Fundação da Infância e Adolescência. *Os bons conselhos:* pesquisa “conhecendo a realidade”. São Paulo: CEATS/FIA, 2007.

COELHO, J.G.L. *A Lei como instrumento.* In: A criança, o adolescente, o município: entendendo e implementando a Lei n. 8069/1990. Brasília: Unicef, 1990.

COSTA, A.C.G. A mutação social. In: COSTA, A.C.G. et al. (orgs.). *Brasil criança urgente:* a Lei 8069/90 – o que é preciso saber sobre os novos direitos da criança e do adolescente. São Paulo: Columbus, 1990.

CURY, M. A mutação jurídica. In: COSTA, A.C.G. et al. (orgs.). *Brasil criança urgente*: a Lei 8069/90 – o que é preciso saber sobre os novos direitos da criança e do adolescente. São Paulo: Columbus, 1990.

CURY, M.; AMARAL e SILVA, A.F.; MENDEZ, E.G. *O Estatuto da criança e do adolescente comentado:* comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1992.

DECLARAÇÃO da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, 1993. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>.

FREYRE, G. *Casa-Grande & senzala.* São Paulo: Global, 2005.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia.* São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GOMES, V.M.S. *Formação de conselheiros em direitos humanos.* Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007.

GONDRA, J.; GARCIA, I. A arte de endurecer "miolos moles e cérebros brandos": a racionalidade médico-higiênica e a construção social da infância. *Rev. Bras. Educ.*, n. 26, p. 69-84, 2004.

HEYWOOD, C. *Uma história da infância:* da Idade Média à Época Contemporânea no Ocidente. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HOUAISS, A. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. Disponível em CD.

MORRISSEY, J.; MANN, F. *Runaway Law in the United States*. New York: New York City Youth Bureau, 1985.

OLIVEIRA, A. *Curso de Direitos Humanos.* Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PEREIRA, R.F.S. *Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente:* do alternativo ao alterativo. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1998.

PLATT, A. The rise of child-saving movement. *Annals of the American Academy,* n. 381, p. 21-38, 1969.

SANTOS, B.R. *A cidadania de crianças e adolescentes.* São Bernardo do Campo: Editeo/Projeto Criança, 1993.

SANTOS, B.R. A Cidadania de Crianças e Adolescentes: Legislação e Proteção à seus Direitos. In: BRAZ ARAÚJO, J. (org.). *Crianças e adolescentes no Brasil:* diagnósticos, políticas e experiências. São Paulo: Fundação Cargil; MP2 Comunicações e Editora, 1997.

SANTOS, B.R. *A emergência da concepção moderna de infância e adolescência:* mapeamento, documentação e reflexão sobre as principais teorias. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1996.

SANTOS, B.R. Cronologia histórica das intervenções na vida de crianças e adolescentes pobres no Brasil: do infante exposto ao cidadão-criança. *Estudos*, v. 31, p. 11-43, 2004.

SÊDA, E. *O novo direito da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1991.

SPINDEL, C. *Espaço de socialização e exploração do menor assalariado:* família, escola e empresa. São Paulo: Idesp, 1986.

VEERMAN, P.E. *The rights of the child and the changing image of childhood.* London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

Anexo

Linha do tempo da história da infância e adolescência no Brasil

A atuação dos conselheiros dos direitos e tutelares brasileiros ganha importância e significado quando pensamos nas lutas em favor dos direitos da criança e do adolescente em uma perspectiva histórica. A existência de conselheiros dos direitos e tutelares para ajudar crianças e suas famílias a terem direitos garantidos tem uma história recente que nos remete à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em meados do ano de 1990.

Contudo, a história da infância e adolescência no Brasil e no mundo mostra que as ações de proteção à criança e ao adolescente começaram muito antes e que o ECA foi fruto de um momento histórico sem precedentes, visto que simboliza uma época em que crianças e adolescentes de todo o mundo conquistam o "direito de ter direitos". Com a ajuda de uma linha do tempo, vamos evidenciar como a maneira de "olhar" e "proteger" as crianças e os adolescentes foi se transformando ao longo dos anos em nosso país. A síntese apresentada a seguir abrange os séculos XVI até o XXI, destacando a mudança ocorrida na concepção da infância, que evolui da noção de soberania paterna para os direitos da criança e do adolescente. Três eixos fundamentam esta síntese histórica: concepções de infância, legislações e dimensão política-social.

Século XVI (1500-1599) – Atenção às crianças órfãs do Brasil

Os padres jesuítas, os primeiros agentes a trabalhar com as crianças no período colonial brasileiro, disseminaram o modelo de infância da "criança mística" (criança-anjo, criança-Menino-Jesus). Essas visões se misturam com aquelas do "menino-filho" e da "menina-filha" dos primeiros colonizadores, que viam as crianças como força de trabalho e, ainda, importantes na "transmissão da propriedade". As crianças indígenas eram vistas pelos jesuítas como uma espécie de seres pré-humanos, como "papel branco", "massa de modelar" e potenciais cristãos.

Essas concepções de infância atravessam séculos, passando por mudanças expressivas somente no século XVIII.

- Política jesuítica – a catequese como instrumento de colonização. Na segunda metade do século XVI, surgem os primeiros trabalhos com crianças e adolescentes na perspectiva evangelizadora. Nas chamadas "casa dos *muchachos*", os jesuítas reuniam crianças indígenas, mestiças e órfãs para alfabetizá-las e ensinar-lhes jogos, brincadeiras e os "bons costumes" civilizados do Reino. Os *culumins* (crianças indígenas) eram educados para servir de exemplo para os seus pais. Desse modo, a criança trazia ao "caminho do Senhor e dos europeus a gente grande" (FREYRE, 2005, p. 218). Hoje, são recorrentes as interpretações de que o sistema pedagógico moral-jesuítico servia como uma forma de controle social.
- O Brasil nem bem começara a ser colonizado e o Estado Moderno Português dá sinais de preocupação com as crianças órfãs e desamparadas na Colônia. Em 1553, um dos primeiros registros históricos de que se tem notícia é uma carta de D. João III, autorizando as casas dos "ditos meninos" a resgatarem comida nos portos do Brasil. Contudo, essas preocupações "caritativas" da Coroa Portuguesa só vão ser transformadas em legislações e políticas cerca de dois séculos mais tarde.

Século XVII (1600-1699) – A atenção ao infante exposto (crianças enjeitadas) no Brasil Colônia

- A imagem da criança enjeitada (o infante "exposto") amplia o repertório das visões de infância do século XVI e transforma-se em problema para os governantes, demandando a ação caritativa dos colonizadores.
- As instituições religiosas vão gradualmente assumindo o amparo às crianças órfãs e enjeitadas, efetivando uma transição das formas de dispor crianças nas portas de "desconhecidos", ou de "pessoas de bem" para as formas modernas de criação de instituições com o propósito de cuidar das crianças e dos adolescentes desamparados. As Santas Casas de Misericórdia foram as primeiras instituições devotadas ao amparo de adultos e crianças pobres, enfermas, órfãs e abandonadas.
- No século XVII, as autoridades coloniais manifestam de maneira mais constante e veemente ao rei de Portugal, Dom Pedro II, a preocupação com a situação das crianças enjeitadas, particularmente na cidade do Rio de Janeiro. Em carta de dezembro de 1673, respondendo ao Governador da Capitania do Rio de Janeiro, Dom Pedro II determina que os oficiais da Câmara providenciem apoio às crianças órfãs. Contudo, a Câmara, alegando falta de recursos, apela para a Santa Casa de Misericórdia que já vinha realizando essa acolhida.

Século XVIII (1700-1799) – O sistema de atenção às crianças expostas no Brasil Império

- O crescimento vertiginoso de crianças enjeitadas leva as Santas Casas de Misericórdia (irmandades e ordens religiosas) a se especializarem em áreas de atendimento a essas crianças. Delineia-se, nesse século, um verdadeiro sistema de recolhimento das chamadas "crianças expostas". Em 1738, é criado o primeiro asilo para crianças enjeitadas, **A Roda e Casa dos Expostos**, de tradição portuguesa, na enfermaria da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, com recursos de doação de um rico comerciante e membro da Irmandade.

- O Estado Colonial Brasileiro inaugura, nesse século, o seu poder regulamentador na proteção de crianças. Em 1775, o ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, assina alvará regulamentando o cuidado das crianças órfãs e enjeitadas, permitindo o seu acolhimento nas chamadas rodas dos expostos e em casas particulares de casais "honrados" e de "bons costumes". Essa foi a mais importante lei do século XVIII sobre o assunto. Embora creditasse ao nobre Senado da Câmara a função de dispor da vida das crianças abandonadas, a legislação colonial praticamente não considerava as responsabilidades financeiras sistemáticas do Estado no cuidado das crianças. Apenas em algumas câmaras de municípios da Capitania de Minas Gerais, historiadores encontraram registros de despesas com expostos entregues às criadeiras ou amas-de-leite, que tinham por obrigação apresentá-los periodicamente a essas Câmaras.

Século XIX (1800-1899) – Dos destituídos do Brasil Império aos desvalidos do Brasil República

- O sistema institucionalizado de atendimento a crianças órfãs e enjeitadas, iniciado no Rio de Janeiro, dissemina-se para várias outras cidades do país, na sua principal modalidade de roda e casa dos expostos, embora fossem permitidos acolhimentos em famílias honradas. Essa política de proteção a crianças socialmente vulneráveis perdurou por praticamente dois séculos, da Colônia a Primeira República. A casa dos expostos da cidade de São Paulo, por exemplo, foi extinta somente por volta dos anos 1950.

- As críticas do movimento denominado *child savers* (os salvadores de crianças), em geral filantropros e higienistas que advogavam práticas de puericultura e higiene familiar baseadas em princípios médico-científicos, atingem fortemente as rodas e as casas dos expostos. Segundo as críticas, a despeito do papel de assistência, essas casas cumpriram outros

papéis pouco nobres, tais como: a) desembocadouro para crias indesejadas pelos senhores patriarcais; b) importante suporte no comércio de leite das escravas; c) fonte para adoções ilegais e, principalmente, d) mecanismo para ocultar o infanticídio e a mortalidade de crianças e adolescentes.

▸ Nesse século, o Estado, com seu poder normatizador, amplia consideravelmente sua ação de proteção a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade:

- o Código Civil Imperial incluiu punições para os pais que impingissem castigos imoderados a seus filhos. O infanticídio de crianças foi sancionado com diferentes modalidades de pena. O aborto foi proibido e o estupro criminalizado;
- as crianças filhas de escravas foram consideradas libertas pela Lei do Ventre Livre de 1871, antes mesmo que a Lei Áurea de 1888 abolisse qualquer forma de escravidão no país;
- em 1879, foi estabelecida a obrigatoriedade do ensino primário para crianças de ambos os sexos, de sete a 14 anos, e eliminada a proibição do acesso de escravos às escolas;
- a utilização da força de trabalho infantil foi regulamentada por meio de decretos, particularmente com restrições ao trabalho dos "menores" nas fábricas da capital.

▸ A despeito das leis de proteção, o aumento do número de crianças nas ruas da Capital Federal (Rio de Janeiro) ganha visibilidade e é denunciado por cronistas de jornais no final da primeira década de vigência da República.

▸ O Estado Brasileiro Imperial e Republicano utiliza o seu poder normatizador para conter a ação dos "pequenos criminosos". O Código Criminal do Império, de 1830, define a responsabilidade penal em três períodos de idade: os menores de 14 anos não possuem responsabilidades penais; os maiores de 14 e menores de 17 anos podem receber, a critério da autoridade judiciária, penas de cumplicidade e os menores de 21 anos podem receber penas mais drásticas. O Código Penal da República (1890) reduziu para nove anos o limite mínimo da imputabilidade do agente do delito; permitiu a responsabilização penal de crianças entre nove e 14 anos que atuassem com discernimento e estabeleceu que eles fossem submetidos a um regime educativo e disciplinar. A maioria das crianças, no entanto, continuou sendo enviada para prisões comuns.

▸ O Estado Brasileiro Republicano, por pressão do movimento higienista, começa a assumir diretamente a assistência e a correção de crianças

e adolescentes. Em 1899 é criado, no Rio de Janeiro, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, para proteger crianças pobres, doentes e moralmente abandonadas e exercer a tutela sobre meninos maltratados ou em perigo moral.

Século XX (1900-1999) – Do menor ao cidadão criança, cidadão adolescente

- A categoria "menor" vai lentamente sendo construída na virada do século. O termo "menor", inicialmente utilizado para designar o ser humano na faixa etária anterior àquela em que são concedidos os direitos plenos do cidadão (maioridade civil), vai gradualmente se tornando uma categoria sociológica, estigmatizante de todas as crianças pobres, em situação de rua ou que transgrediam as leis. A categoria "menor" gera uma dicotomia ou segmentação de infância: "criança" designa a infância normativa (geralmente os filhos dos estratos sociais médios e altos) e "menor" representa a infância "menorizada", os filhos dos pobres, chamados de "menor carente", "menor abandonado", "menor infrator" ou "menor delinqüente".

Da virada do século à década de 1920

- Cresce o número de associações religiosas, institutos de proteção e de assistência à infância, dispensários e patronatos agrícolas. As ações da iniciativa caritativa e filantrópica, particularmente a religiosa, não só foram importantes na organização da assistência como também forçaram o Estado a regular e a disciplinar o espaço social.

- A ação higienizadora da "nova ordem e progresso" republicanos enfatiza, nas leis e nas políticas de bem-estar social, a criação dos reformatórios, das colônias correcionais e dos institutos de treinamento profissional, na perspectiva de transformar os destituídos e desvalidos em pobres "úteis" à Nação. Em função dessa ênfase, ocorre, em 1902, a reforma do serviço policial do Distrito Federal, que prevê a criação das colônias correcionais. Em 1903 são criados a Escola de Prevenção XV de Novembro e o Departamento Municipal de Assistência Pública do Rio de Janeiro. Ação semelhante se verificou em São Paulo, com a criação do Instituto Disciplinar de São Paulo (1902) para crianças abandonadas e julgadas criminosas.

Décadas de 1920 a 1940 – As matrizes da política nacional do bem-estar do menor

- O Poder Judiciário especializa um setor para cuidar dos menores que transgrediam as leis. Em 1923 é criado o primeiro Juizado de Menores do Brasil, no Rio de Janeiro. O juiz Mello Mattos cria, também, para além da alçada jurídica, um conjunto de estabelecimentos oficiais de proteção aos desamparados e aos delinqüentes.

- O Estado Brasileiro cria o Código de Menores de 1927 (Decreto n. 17.943, de outubro de 1927), que ficou conhecido pelo nome de Código Mello Mattos em referência ao seu autor e primeiro juiz de menores do país. Este Código consolida praticamente todas as leis sobre a situação irregular e a assistência aos menores. Do ponto de vista institucional, é legalizada a dicotomia das varas de justiça: vara de família para a criança e adolescente e juizado de menores para as crianças pobres.

- A filosofia tutelar do bem-estar da criança chega também ao Legislativo, com preocupação especial para a proteção das crianças e adolescentes em relação ao trabalho e à idade penal. A Constituição de 1934 proíbe o trabalho de menores de 14 anos, o trabalho noturno aos menores de 16 anos e, nas indústrias insalubres, aos menores de 18 anos. A maioridade penal é elevada para os 18 anos pelo Decreto-lei n. 2.848, de dezembro de 1940. O Código Penal Brasileiro de 1940 estabelece um conjunto de artigos para a responsabilização de crimes sexuais. A Constituição de 1946 manteve as proibições de trabalho para menores de 14 anos e ampliou para 18 anos a idade de aptidão para o trabalho noturno.

- O Estado amplia sua intervenção com a criação de novas obras sociais e instituições públicas. É esboçada a articulação entre os programas do governo e os da iniciativa privada:

  - **Estado** – em 1923, é regulamentado o Serviço de Proteção à Infância Abandonada e aos Delinqüentes. Em 1940, outro decreto fixa "as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência", em todo o país. Cria-se, no Ministério da Saúde, o Departamento Nacional da Criança e no Ministério da Justiça, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), para o combate à criminalidade e recuperação da delinqüência. O SAM foi a matriz do Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor, instituído pelo governo militar pós-1964. Em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) para assistir aos filhos dos integrantes da Força Expedicionária Brasileira, que, depois, tornou-se centro de assistência a mães e crianças na primeira infância. Em 1946 é instituída a Lei Orgânica do Ensino Primário, pela qual a União regulamenta a extensão do ensino público às camadas populares;

- **setor privado** – foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social do Comércio (Sesc), em 1946;
- **organismos internacionais** – em 1948 instala-se no Brasil o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), apenas dois anos após a sua criação em nível internacional. Firmadas a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) pelas Nações Unidas e a *Declaração dos Direitos do Menor* (1949), na 9ª Conferência Pan-Americana da Criança.

Década de 1950 – A industrialização e a crise urbana brasileira

- A situação da infância pobre, da chamada "questão do menor", agrava-se com o processo de modernização e industrialização, que provocou um crescimento acelerado das cidades, formando as grandes metrópoles, concentrando a renda e acentuando os níveis de desigualdades e pobreza.
- Em 1959 a Organização das Nações Unidas (ONU) aprova a *Declaração Internacional dos Direitos da Criança*.

Década de 1960 – Os "menores" se transformam em problema de segurança nacional

O governo militar transforma o "problema do menor" em um problema de segurança nacional. No início dos anos 1960 as duras críticas ao SAM, provenientes de sua forma de atuação, levam o governo militar a extingui-lo e a criar o Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor, conformado pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e pelas Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor, responsáveis pela normatização e pela execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, respectivamente. Esta Lei só será extinta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

- A Emenda Constitucional n. 1 de 1969, do governo militar, rebaixa de 14 para 12 anos a idade para o ingresso no mercado de trabalho e traz a obrigatoriedade do ensino primário público às crianças entre sete e 14 anos. Em 1974 o governo militar proíbe a contratação de menor com salário inferior ao mínimo, exceto na condição de aprendiz. A euforia do período chamado de "milagre brasileiro" havia passado: era preciso restringir a oferta de trabalho.

Década de 1970 – A emergência das entidades alternativas comunitárias

- Surgem as primeiras entidades de atendimento alternativo, associações de ex-internos do sistema do bem-estar do menor e organizações de defesa jurídico-social de "menores infratores" e "meninos de rua".

- As ciências humanas e sociais se envolvem em estudos sistemáticos sobre o tema. Destacam-se as pesquisas "A criança, o adolescente e a cidade", desenvolvida pelo Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (Cebrap), em 1971, com o objetivo de conhecer a situação social do menor marginalizado em São Paulo e "Meninos de rua, valores e expectativas", do Centro de Estudos Contemporâneos (Cendec), encomendada pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo em 1979.

- O Legislativo também busca dimensionar melhor o fenômeno. Em 1976, a Câmara dos Deputados instaura uma Comissão Parlamentar de Inquérito (conhecida como CPI do Menor), cujos resultados são publicados no documento "A realidade do menor".

- O Ano Internacional da Criança, em 1979, celebra os vinte anos da *Declaração Internacional dos Direitos da Criança*.

- Nesse mesmo ano, é aprovado, pelo Congresso Nacional, o novo Código de Menores, elaborado por um pequeno grupo de juízes de menores, liderados pelo juiz Alyrio Cavaliere. Um paradoxo do novo código: apesar de ter sido criado no vigésimo ano de vigência da *Declaração Internacional dos Direitos da Criança*, ele praticamente não trata dos seus direitos, regulamentando apenas as chamadas "situações irregulares" (Lei n. 6.697/79).

Década de 1980 – Instituição em lei do paradigma da criança sujeito de direitos

- Inaugura-se a concepção da criança como sujeito de direitos, rompendo com a categoria "menor" e inserindo a criança pobre na concepção de "infância", sem os adjetivos pejorativos.

- O modelo de assistência convencional, desenvolvido pelo Estado por intermédio da Funabem e das Febems, é duramente questionado pela imprensa, por estudiosos e pelos participantes das experiências alternativas, que expressam suas críticas por meio das ações que desenvolvem. As críticas refletem, de certo modo, a falência do Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor.

- É constituído o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (1985), resultado indireto do Projeto Alternativas Comunitárias de

Atendimento a Meninos de Rua (Unicef, SAS e Funabem), implantado em 1992. Foi o primeiro movimento criado na perspectiva de organizar crianças e adolescentes para a defesa dos seus direitos. Organizações como a Pastoral do Menor e a Frente Nacional de Defesa de Direitos da Criança (FNDC), constituída por prefeitos, autoridades municipais e estaduais e técnicos do Estado, progressistas que defendiam a municipalização da política infanto-juvenil, articulam-se nacionalmente. Os filantropos perdem terreno para os novos advogados das crianças: os ativistas dos direitos da criança e do adolescente.

- Em março de 1988 é criado o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fórum DCA. O Fórum se torna um dos principais interlocutores da sociedade civil junto ao Congresso Nacional para o *lobby* da inclusão dos direitos de crianças e adolescentes na Constituinte, pós-regime militar.

- Entra em vigor a Constituição de 1988, que contém dois artigos (227 e 228) que tratam especificamente dos direitos da criança e do adolescente.

- A experiência dos fóruns de defesa dos direitos se dissemina por vários estados e municípios, organizando os esforços de inclusão dos direitos de crianças e adolescentes nas constituições de dezenas de estados e nas leis orgânicas de centenas de municípios.

- O Fórum DCA elabora, com a colaboração de um amplo movimento de defesa da criança, o anteprojeto de lei do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e articula o bem-sucedido *lobby* pela sua aprovação. Após amplo movimento de luta, em 13 de julho de 1990, o ECA é sancionado pelo presidente da República.

- A constituição do Fórum DCA e a instituição do paradigma dos direitos da criança servem de estímulo à criação de novas entidades de defesa dos direitos, bem como da articulação de redes de organizações por tipo de atividade desenvolvida. É o caso dos núcleos de estudos, da ação das universidades e dos Centros de Defesa Jurídico-Social (o primeiro a se constituir foi o Centro de Defesa do Menor, de Belém, em 1985). O esforço para articular as lutas nacionais às internacionais ganha, durante essa década, um instrumento importante: a Defesa da Criança Internacional (DCI), seção Brasil. Sua criação se deu em junho de 1989, em Brasília.

- Ainda no final de 1980 e início dos anos 1990, outros atores também passam a compor o amplo movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente: as fundações vinculadas a empresários que, diferenciando-se do antigo perfil caritativo e filantrópico, são orientadas pelo paradigma dos direitos da criança e do adolescente, como a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, criada em 1989; as organizações não governamentais, como a Agência de Notícias

dos Direitos da Infância (Andi), criada em 1992. A Andi se destaca na educação social de jornalistas e da mídia em geral, em favor dos direitos da criança e do adolescente.

Década de 1990 – A construção de novas institucionalidades e o redesenho de políticas sociais para a infância e adolescência

- Evidenciam-se a construção das novas formas de institucionalidade estabelecidas pelo ECA (a exemplo dos conselhos dos direitos e tutelares) e o redesenho das políticas sociais para crianças e adolescentes no país. O objetivo das intervenções, nesse momento, já não era mais alternar as políticas de cunho paternalista e repressivo do Estado, mas transformá-las em políticas públicas de construção da cidadania de crianças e adolescentes.

- A implementação do ECA, sobretudo no que tange à constituição dos conselhos dos direitos e conselhos tutelares, concentra os esforços no conjunto de movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) é criado no dia 12 de outubro de 1991, pela Lei Federal n. 8.242, e instalado no dia 16 de dezembro de 1992, com a posse dos conselheiros.

- A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) é extinta e cria-se o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (Cbia), na perspectiva de desmontar o antigo Sistema Nacional do Bem-Estar do Menor e de substituir a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) por uma política traçada de acordo com as diretrizes do ECA.

- Em 1995, o Cbia e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) são extintos. Esses órgãos foram durante muitos anos os principais executores de políticas para a infância pobre no país.

- Por volta da metade da década de 1990 observa-se uma tendência de especialização ou de concentração dos esforços coletivos realizados em âmbito nacional em algumas formas específicas de violação dos direitos da criança: o trabalho infantil, a exploração sexual infanto-juvenil e o adolescente em conflito com a lei. Concomitantemente, o chamado "protagonismo infanto-juvenil" entra para agenda do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

- Nessa década verificou-se uma grande mudança de significado do trabalho infantil no Brasil. Ele passou de "virtude" a "violação de direitos". Em 1992, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) cria, no Brasil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Nessa mesma época, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)

também cria um programa com a mesma finalidade. De 1991 a 1994 houve uma multiplicação de campanhas denunciando o trabalho infantil, desenvolvidas principalmente pelas centrais sindicais e pelos conselhos dos direitos. Em 1995 é criada uma nova articulação entre organizações governamentais, não governamentais e internacionais para combater o problema – o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI).

- Em 1996 criou-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. O componente-chave do programa era a "Bolsa Criança Cidadã", baseada no benefício "Bolsa Escola", implantado em 1995. Originalmente desenhado como um mecanismo de correção da evasão escolar, mais tarde a concessão desse benefício passa a ser associada à eliminação do trabalho infantil.

- É também na década de 1990 que as ações de enfrentamento da exploração sexual ganham espaço na mídia e na agenda de organizações governamentais e não governamentais. A criação da CPI sobre a Prostituição Infantil, em abril de 1993, destinada a apurar responsabilidades pela exploração e prostituição infanto-juvenil, foi um dos pontos marcantes para este agendamento social. Em 1995 foi organizada no estado da Bahia uma campanha com artistas, buscando conscientizar a população sobre a necessidade de se posicionar contra a exploração sexual. Em 1995 o governo federal, por meio da Secretaria de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça, juntamente com outros órgãos governamentais e com organizações da sociedade civil, abraça a campanha baiana. O presidente da República, em outubro do mesmo ano, lança a Campanha de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, com a presença do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Yves de Roussan (Cedeca-BA), Unicef, Polícia Militar e artistas envolvidos, tendo como lema "Exploração Sexual Infanto-Juvenil: não dá pra engolir".

- O Brasil sedia, em abril de 1996, o Seminário sobre a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas. O evento foi uma etapa preparatória para o Congresso Mundial contra a Exploração Sexual, realizado na Suécia, em agosto de 1996.

- Em junho de 2000 o governo federal, organizações não governamentais e organismos internacionais elaboraram o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (PNEVSIJ), com o firme propósito de conhecer os esforços nacionais e articular as ações de intervenção nas ocorrências de violência sexual contra crianças e adolescentes. O evento aconteceu em Natal e reuniu mais de cem organizações governamentais e não governamentais. Esse plano foi aprovado pelo Conanda em julho do mesmo ano e passou a integrar o conjunto de diretrizes básicas para formulação de políticas públicas para crianças e

adolescentes. O governo federal cria o Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (o Programa Sentinela), atribuindo a responsabilidade de sua execução ao Ministério de Assistência e Previdência Social.

- É aprovada pelo Congresso Nacional a Lei n. 9970/2000, que institui o dia 18 de maio como o dia nacional de luta pelo fim da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Século XXI – Da virada do século à década de 2010: aperfeiçoamento e institucionalidade do ECA

- Estabelecida a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, do Ministério da Saúde (Portaria MS/GM n. 737 de 16/5/2001), que define a criança que sofre violência intra e extra-familiar como alvo da atuação do setor para a promoção da saúde, prevenção, atendimento e reabilitação de vítimas. O atendimento em rede intersetorial é colocado como condição essencial.

- O fortalecimento dos conselhos dos direitos e tutelares transforma-se em política pública nacional, com a criação do Programa Pró-Conselho Brasil, em 2004, na Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

- Nos anos iniciais da primeira década do século XXI, um movimento parlamentar e de opinião pública pela redução da maioridade penal desafia os ativistas que advogam pela não alteração do ECA. Setores mais progressistas questionam a precariedade da implementação das medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei.

- Em 2005, depois de praticamente quatro anos de debates, é aprovado pelo Conanda o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), um guia para a implementação das medidas socioeducativas que estabelece as competências das unidades federadas na execução das medidas, reafirmando o princípio da municipalização das medidas em meio aberto.

- Em 2006 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Assistência Social aprovam o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

- Em julho de 2007 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente entrega à Presidência da Câmara de Deputados o Projeto n. 1.627/2007 que normatiza a aplicação das medidas socioeducativas.

- Inicia-se, na segunda metade da década, o processo de revisão dos planos Nacional de Direitos Humanos, de Erradicação do Trabalho Infantil e de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.
- O Brasil sedia o III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, em novembro de 2008, no Rio de Janeiro.

Para além do avanço representado pelo ECA em relação ao efetivo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes brasileiros, novos desafios se colocam para o século XXI, a fim de que os princípios elencados no Estatuto sejam continuamente aperfeiçoados, vislumbrado a melhoria da qualidade de vida de toda a população infanto-juvenil.

2. Conselhos dos direitos da criança e do adolescente

Benedito Rodrigues dos Santos, Cláudio Augusto Vieira da Silva,
Maria Cecília de Souza Minayo, Abigail Silvestre Torres, Helena Oliveira da Silva,
Suely Ferreira Deslandes, Mariana Barcinski

Neste capítulo desejamos que você, conselheiro ou conselheira, leia e reflita sobre a situação dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente em seu município e estado. Para tanto, começamos apresentando um caso específico sobre evasão escolar, ocorrido no município imaginário de Santana do Grajaú. O caso, baseado em fatos reais, será retomado ao longo das discussões aqui realizadas e deverá servir para provocar a reflexão sobre o exercício de suas atividades como conselheiro(a). Desejamos que você articule os conhecimentos adquiridos ao longo deste capítulo à realidade de Santana do Grajaú e a sua própria experiência, em seu estado e município. Acreditamos que a metodologia do estudo de caso tornará mais fácil a apreensão de conhecimentos teóricos que poderão auxiliá-lo no seu dia-a-dia como conselheiro.

Destacaremos ao longo do capítulo quatro principais ações realizadas pelos conselhos dos direitos para discuti-las em maior profundidade: elaboração do planejamento das ações do conselho; realização do diagnóstico situacional da localidade em que se situa o conselho; formulação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; e monitoramento e avaliação dos programas e das ações desenvolvidas na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Embora utilizando a metodologia de estudo de caso, muitas vezes o conteúdo aqui apresentado se refere, de uma maneira geral, a todos os conselhos dos direitos do Brasil. Sabemos, no entanto, que existem

diferenças entre os conselhos de um mesmo estado ou região; há, também, singularidades em relação à atuação dos conselhos em virtude do tamanho de cada município (do número de crianças e adolescentes, da extensão da rede de atendimento etc.) e das condições de vida em cada localidade. Gostaríamos que você pudesse trazer, para as reflexões propostas neste capítulo, a complexidade da dinâmica de trabalho no conselho do seu município.

Caso – Evasão escolar em Santana do Grajaú

Santana do Grajaú possui 13.028 habitantes, dos quais 82% residem na área rural. As principais atividades econômicas são a agricultura e o comércio local; mais de 40% da renda do município advém das transferências governamentais. A população é bastante empobrecida; a renda média *per capita* é de R$ 30,43. Os indicadores de educação também são muito preocupantes: 57% da população com mais de 15 anos é analfabeta, faixa que amplia para 64% quando consideramos as pessoas com mais de 25 anos. O conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, criado em 2000, reúne-se mensalmente. Em sua composição, conta com dez representantes, dos quais cinco representam a sociedade civil e cinco o Poder Público Municipal. A cidade possui ainda um conselho tutelar, criado em 2002.

A mobilização

A rádio difusora de Santana do Grajaú anuncia insistentemente o encontro que ocorrerá no próximo domingo com a participação de Maria Luiza Barretos, Cícero José (o "Zeca da Feira") e José Augusto de Souza, candidatos à Prefeitura da cidade, e dos conselhos municipais de políticas sociais e do conselho tutelar. Estamos na última semana de outubro de 2004 e os conselhos dos direitos e tutelar, instituições promotoras do evento, estão em polvorosa com os preparativos.

A preocupação dos conselheiros começou há dois anos. O menino André, então matriculado no ensino fundamental, começou a perder a visão. Em sua família esta tem sido uma preocupação de algumas gerações; alguns membros da família têm neuropatia óptica hereditária de Leber.

Neuropatia óptica hereditária de Leber é uma doença rara do nervo óptico que provoca cegueira. Deve-se a um defeito genético transmitido da mãe para os filhos. Os homens são mais atingidos pela doença, que costuma se desenvolver entre os 15 e 35 anos. Os principais sintomas são a perda repentina de visão em um olho, com dificuldade para perceber as cores e alteração de campo visual. A doença atinge o segundo olho num espaço de semanas ou meses.

Maria Auxiliadora, mãe de André, rapidamente procurou os médicos que tinham atendido aos seus familiares que sofriam da mesma doença e se tornaram cegos. Ao mesmo tempo, preocupada com o futuro de André, procurou o conselho tutelar, ao perceber que a escola não estava preparada para atender seu filho, chegando inclusive a propor que ele estudasse em casa. A mãe, no entanto, sentiu que o filho, que gostava tanto de estudar, perderia o convívio com outras crianças e ficaria na dependência do envio de material e acompanhamento pedagógico. Com o avanço da doença, André passou a precisar de material especial: a letra tinha que ser ampliada em quatro vezes para que ele pudesse enxergar. A Prefeitura alegava que não tinha recursos para produzir apostilas especiais.

A atuação do conselho tutelar e a luta de dona Maria, nesse caso, duraram um período muito longo. Após várias reuniões, o problema do André só foi solucionado quando a dra. Ana Lúcia, promotora de justiça, redigiu um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), obrigando o município, por meio da Secretaria de Educação, a disponibilizar apostilas especiais para o menino, além de mantê-lo na turma regular de ensino. O material só ficou pronto em outubro, depois de sete meses de espera.

O caso do André e as várias reuniões realizadas na tentativa de solucioná-lo levaram o conselho tutelar a organizar todas as denúncias de crianças e adolescentes fora da escola. A partir desse caso, a discussão se ampliou para o problema da evasão escolar, muito comum no município. Os agentes de saúde foram grandes aliados do conselho tutelar nessa tarefa, uma vez que contribuíram para a realização do mapeamento e da caracterização dos casos de evasão escolar. Assim, foi possível perceber que havia diferentes motivos e situações impedindo as crianças de freqüentarem a escola. Tais situações precisariam ser apreciadas e analisadas com atenção pelos conselheiros tutelares e dos direitos.

Nas reuniões com o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente decidiu-se que o mapeamento dos casos de evasão escolar seria apresentado aos candidatos à prefeitura, como forma de pressionar publicamente os políticos e gestores do município para que a situação fosse resolvida.

O conselho municipal dos direitos conseguiu, então, uma agenda com os assessores de campanha dos candidatos. Nessa reunião, ficaram acertadas as regras do encontro entre conselheiros e candidatos, dentre elas, a de que os últimos deveriam se comprometer publicamente com uma plataforma de ações prioritárias com base nas demandas colocadas pelos conselheiros. Segundo Ana Amélia, presidente do conselho municipal dos direitos, após tão longo e exaustivo levantamento de informações, o trabalho realizado não poderia ser perdido. Portanto, era fundamental garantir o compromisso público dos candidatos com o problema da evasão escolar e assegurar que a promessa fosse cumprida.

Pelo mapeamento realizado pelo conselho dos direitos, as principais causas da evasão escolar na cidade são: a necessidade de complementação da renda familiar, uma vez que várias crianças deixam de ir à escola para ajudar suas famílias na atividade agrícola; a repetência escolar e a distância da moradia das crianças da área rural em relação às unidades de ensino. Dentre os casos de repetência, há situações como a do André, ou a da Luciana, que tem paralisia cerebral e não assiste às aulas como as outras crianças da cidade. No entanto, a maior parte dos casos é de crianças que trabalham com suas famílias na lavoura, na feira, na rodoviária ou na beira da estrada.

Um grupo bastante animado para o encontro com os candidatos é o grêmio estudantil da escola do André; o jornal *Fala aí*, produzido pelo grupo, procura estimular a participação de crianças e adolescentes de toda a cidade no evento.

Algum tempo depois, foi realizada uma reunião extraordinária do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente para avaliação do encontro com os candidatos. A reunião estava bem agitada e todas as pessoas queriam, ao mesmo tempo, trazer suas impressões. Ao término, chegou-se à conclusão de que o evento havia sido um sucesso em termos da participação: todos os candidatos compareceram, o auditório estava lotado, havia vários candidatos a vereador presentes e a promotora de justiça permaneceu durante todo o tempo.

Figura 1 – Reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes de Santana do Grajaú

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Outro aspecto relevante foi a riqueza das discussões. Todos ficaram satisfeitos com a oportunidade de divulgar o levantamento realizado e de trazer o problema da evasão escolar para o debate durante o processo da eleição. Infelizmente, percebeu-se que os candidatos não estavam a par da situação vivida por parte significativa das crianças da cidade, tampouco estavam sensibilizados da importância de reverter a situação e alterar os indicadores da educação. Por isso, os conselheiros avaliaram que essa foi uma estratégia importante, visto que, durante a campanha, o acesso aos candidatos é mais fácil e eles costumam estar mais propensos a assumirem compromissos com a área social.

Para assegurar que a promessa não ficaria somente no discurso, todos os candidatos assinaram o compromisso "Criança na Escola", elaborado pelo conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, e que seria publicado na edição semanal do *Gazeta do Grajaú*. Enfim, a primeira etapa foi cumprida.

As soluções

Em janeiro de 2005, nos primeiros dias do mandato da prefeita eleita, Maria Luiza, realizou-se, por solicitação do conselho municipal, uma reunião com o novo secretário de educação, prof. João Silvério. O objetivo era discutir o plano de ação para combater a evasão escolar, agora tema prioritário a ser enfrentado pelo município. Nessa reunião definiu-se um

cronograma de trabalho para que o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, o conselho de educação e de assistência social acompanhassem e discutissem a elaboração do plano de ação. Além disso, instituiu-se uma câmara intersetorial, envolvendo representantes dos conselhos envolvidos e das secretarias municipais para discutir e avaliar o andamento do trabalho.

O passo seguinte foi a implementação do "plano de ação", que consistia em algumas etapas principais:

1. Encontros entre as Secretarias de Educação, Assistência Social e Saúde, com os seguintes objetivos: a) analisar os dados levantados sobre a evasão; b) aprofundar os dados com base em estudo social elaborado pela Secretaria de Assistência Social e no diagnóstico de saúde, trazido pelo Programa de Saúde da Família; c) definir os procedimentos a serem adotados pelas demais secretarias, em conformidade com a situação observada; d) divulgar o projeto político-pedagógico elaborado pela Secretaria de Educação, com os conselhos de gestão escolar.

2. Implantação do processo de revitalização da rede municipal de ensino, que incluía: a) ampliação da frota de transporte escolar rural; b) reforma das unidades de ensino; c) realização de concurso para contratação de professores; d) reelaboração do cardápio da merenda escolar, entre outras medidas.

Esse conjunto de iniciativas foi denominado "Nenhum a menos: programa municipal de combate à evasão escolar de Santana do Grajaú".

Um grupo de profissionais da educação foi nomeado gestor do programa de combate à evasão escolar; esses profissionais foram os principais responsáveis pela orientação de diretores e professores da rede de ensino quanto à importância das medidas a serem adotadas. Os gestores realizaram visitas às escolas, reuniões com professores, visitas às residências de alunos com número elevado de faltas, divulgação, na mídia, dos trabalhos de combate à evasão escolar e contato permanente com o Poder Judiciário (Vara da Infância e da Juventude) e com o conselho tutelar. Além disso, os gestores definiram estratégias para combater a evasão escolar específicas para cada escola.

Assim, o "Nenhum a menos" foi estruturado com base em duas frentes de ação: uma externa e outra interna. A externa constituiu-se na

divulgação do programa e na sensibilização da sociedade com relação ao problema da evasão escolar. A interna, por sua vez, foi subdividida em outras duas frentes: uma de contato direto com o aluno evadido ou em processo de evasão, que envolvia desde a conversa com o próprio aluno em sua escola até o encaminhamento de determinados casos para o Conselho Tutelar e para a Vara da Infância e Juventude; a outra frente compreendia a reestruturação do currículo e do conteúdo das disciplinas escolares, além da capacitação de professores para lidar, em sala de aula, com crianças e adolescentes com deficiência.

Ao longo da implementação do programa "Nenhum a menos" algumas medidas foram adotadas para adaptar a escola à realidade das crianças e dos adolescentes, tais como: abertura de matrículas em qualquer época do ano, adaptação do calendário de aulas para atender aos adolescentes que trabalham na lavoura com suas famílias, cursos supletivos noturnos e ensino profissionalizante. Estabeleceu-se, ainda, um grupo de educadores especiais para apoio às crianças que apresentavam defasagem idade/série e orientadores educacionais nas séries iniciais.

Inserir as famílias em programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, foi também uma medida necessária para combater a evasão, uma vez que muitas crianças precisavam sair da escola para trabalhar. O município passou a complementar o programa de transferência de renda do Governo Federal, de modo a assegurar a permanência das crianças na escola. A Secretaria Municipal de Educação também realizou investimento financeiro em material pedagógico, transporte e merenda.

Ao final de dois anos de implantação do programa "Nenhum a menos", Santana do Grajaú comemora a redução da evasão escolar: "Dá gosto ver o movimento da meninada indo pra escola, parece passarinho cantando de madrugada" – diz Carlos Miguel, o novo presidente do Conselho dos Direitos na cidade.

Mas é na escola, na terceira cadeira da fila próxima à janela, que encontramos a pessoa mais feliz por estar naquele lugar. André sabe da importância do empenho da sua mãe e de todos que se mobilizaram para assegurar os seus direitos: "Eu já estava constrangido por frequentar as aulas. Tive vontade de desistir, mas era a minha luta. E a luta da minha mãe".

O que são os conselhos dos direitos da criança e do adolescente e quais as suas atribuições

Órgão colegiado é composto por pessoas com distintas representações e em que as decisões são tomadas coletivamente. É uma forma de gestão na qual a direção é compartilhada por um conjunto de pessoas com igual autoridade, que, reunidas, decidem.

Caráter deliberativo porque toma decisões após discussão e exame da matéria pelo colegiado.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, incorporados à estrutura do Estado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), são órgãos públicos diferenciados pela sua **natureza colegiada** entre o governo e a comunidade. Os conselhos são órgãos compostos paritariamente por organizações governamentais e não governamentais, que possuem o papel de controlar as ações da política de atendimento em todos os níveis. Suas decisões têm **caráter deliberativo**. Segundo o Conanda,

> Os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, bem como pelo acompanhamento, controle e avaliação dos programas e ações desenvolvidas (CONANDA, 2007).

Antes de iniciarmos a discussão deste tópico, convidamos você a refletir sobre o papel dos conselhos com base em suas próprias vivências.

Para pensar

Reflita sobre a atuação do conselho dos direitos da criança e do adolescente do qual você participa, à luz da definição do Conanda.

Que ações já foram implementadas no que se refere à elaboração das diretrizes para o atendimento de crianças e adolescentes; ao acompanhamento, controle e à avaliação das atividades realizadas?

Que dificuldades o conselho enfrenta no cumprimento das suas funções?

A constituição jurídica dos conselhos dos direitos está no *Livro II* – "Parte Especial", na seção intitulada "Da Política de Atendimento" –, na qual o ECA estabelece as disposições gerais, as diretrizes e as linhas de ação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Embora o ECA tenha determinado a existência dos conselhos dos direitos em níveis federal, estadual e municipal, esta Lei Federal estabelece apenas princípios gerais para a sua criação e funcionamento, delegando a sua criação, de fato, às leis específicas das três esferas de governo.

A criação dos conselhos obedeceu à lógica do princípio federativo que regeu a elaboração da Constituição Federal de 1988: a descentralização político-administrativa do governo federal para os municípios (municipalização), assunto que discutiremos mais adiante, e a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, art. 204).

O **princípio da participação** concretiza uma visão de Estado ampliado, composto pela sociedade política (os governantes) e pela sociedade civil organizada. Com base nesse princípio, os governantes passam a compartilhar com a comunidade uma tarefa que antes era exclusivamente deles: a decisão sobre as políticas para infância e adolescência e o seu financiamento.

O **princípio da paridade** visa estabelecer uma composição igualitária entre governo e sociedade civil, estabelecendo que ambos possuem poderes iguais nos processos decisórios de formulação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Por fim, o **princípio do controle social** assegura a participação da sociedade no controle das ações dos governos e do aparelho de Estado, visando garantir o cumprimento das leis e a transparência dos atos administrativos (particularmente dos gastos orçamentários). Desse modo, a sociedade e, em particular, as organizações voltadas aos interesses das crianças e dos adolescentes assumem o papel de agentes fiscalizadores do cumprimento dos direitos assegurados nas leis e nas políticas para a infância e a adolescência.

A inobservância de qualquer um dos princípios descritos – **participação, paridade e controle** – gera a impossibilidade de ação do conselho, o desconforto dos seus membros pelo sentimento de inoperância e o descrédito do órgão.

Para pensar

Na sua localidade o conselho dos direitos opera segundo os princípios de **participação, paridade e controle**? Que tipo de dificuldade tem enfrentado para atuar segundo esses princípios?

O papel dos conselhos dos direitos vem sendo ampliado para além daquele estabelecido pelo ECA. As leis de criação e seus regimentos internos terminaram por delegar-lhes outras atribuições, que podem ser assim resumidas:

- acompanhar e participar do processo de elaboração da legislação municipal, estadual e nacional relacionada à infância e à adolescência;
- deliberar sobre a política dos direitos da criança e do adolescente, incluindo o estabelecimento de prioridades, a aprovação de planos específicos e a influência no reordenamento institucional necessário à consecução dessa política;
- incidir sobre o financiamento das políticas sociais públicas, visando garantir o princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes, incluindo a defesa dos seus interesses na elaboração e na aprovação do orçamento público, bem como na gestão dos fundos dos direitos da criança e do adolescente;
- registrar os programas governamentais e não governamentais da política de promoção, proteção, defesa e atendimento aos direitos da criança;
- acompanhar e avaliar as ações governamentais e não governamentais destinadas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, cobrando mudanças que deixaram de ser executadas;
- promover, de forma contínua, atividades de divulgação do ECA;
- mobilizar a opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 1990, inciso VI, art. 88).

VOCÊ SABIA QUE

- no ano de 2005 existiam Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em 92% dos municípios brasileiros (5.103 CMDCA)? Embora esse dado indique um avanço importante na implantação de conselhos municipais desde a promulgação do ECA, em 1990, a distribuição dos municípios nos quais eles não foram ainda criados é desigual: em 2005 as regiões Sudeste e Sul não apresentavam conselhos em 4% dos seus municípios, percentual que se eleva sucessivamente nas regiões Nordeste (12%), Norte (13%) e Centro-Oeste (16%). Em 2005, havia 461 municípios brasileiros sem conselho municipal dos direitos (CEATS; FIA, 2007).
- a maioria dos conselhos (57,6%) está em municípios de pequeno porte, com menos de 6 mil pessoas com 17 anos de idade ou menos?
- 32,5% dos conselhos estão localizados em municípios de médio porte, com 6.001 a 20 mil pessoas com 17 anos de idade ou menos?

- apenas 9,8% dos conselhos se situam em municípios de grande porte, com mais de 20 mil pessoas com 17 anos de idade ou menos? (CEATS; FIA, 2007)
- os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente estão implantados em todos os 26 estados brasileiros? (CEATS; FIA, 2007)
- o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), constituído em 1991, começou a funcionar no início de 1993, e encontra-se vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República?

Além das atribuições descritas, outro papel foi atribuído aos conselhos dos direitos, em função da sua prática cotidiana: o de coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares e apoiar o funcionamento dos conselhos. Embora se constitua um importante papel, tem sido usualmente mal interpretado, uma vez que sugere a subordinação do conselho tutelar ao conselho dos direitos. Muito esforço tem sido feito para assegurar que os conselhos dos direitos e tutelares sejam órgãos distintos e autônomos entre si e em relação a outros órgãos do Estado brasileiro, sejam eles do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário.

Para cumprir o seu papel na formulação das políticas de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, os conselhos dos direitos tiveram e ainda têm que definir a sua especificidade em relação às competências do Poder Legislativo e, particularmente, do Executivo.

Os conselhos têm papel normativo, porém suas normas não podem substituir ou contradizer as normas criadas pelo Legislativo. Seu poder normativo tem caráter suplementar ou complementar, tendo em vista que as políticas estabelecidas pelos conselhos devem se basear em preceitos legais.

Em relação ao caráter normativo do Poder Executivo, a definição das competências são supostamente concorrentes e as decisões dos conselhos deliberativos devem ser acatadas pelas autoridades máximas do Executivo. Contudo, a questão acerca da existência ou não de uma hierarquia superior das deliberações dos conselhos dos direitos sobre os atos normativos do chefe do Executivo é tema algumas vezes debatido, particularmente mediante um conflito constituinte. O que parece certo, firmado na **jurisprudência**, é que a decisão dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente possui natureza vinculativa, ou seja, a sua decisão em relação aos direitos de crianças e adolescentes deve ser adotada por todos os outros segmentos (governo, outros conselhos e sociedade civil).

Jurisprudência refere-se às decisões de um tribunal em matéria de direito.

Concebidos na forma de rede, em oposição ao antigo "sistema do bem-estar do menor", e seguindo a lógica do novo pacto federativo na formulação e no controle das políticas, os conselhos nacional, estaduais e municipais guardam entre si relações de autonomia, concorrência e complementaridade no exercício de suas funções.

Compreender o papel dos conselhos municipais dos direitos na formulação e no controle da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente significa compreender a relação que eles estabelecem com os conselhos congêneres. Desse modo, a definição das competências entre os três níveis de conselhos é similar àquela estabelecida em relação às três unidades federadas: cada nível de conselho formula e controla as políticas no seu âmbito da esfera federada. Assim, o conselho nacional formula as diretrizes para a política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e controla as ações em seu âmbito da esfera federal; o conselho estadual formula as diretrizes para a política estadual em caráter suplementar ao federal e o conselho municipal formula, suplementar e concorrentemente, as diretrizes para a política municipal. Embora a autonomia político-administrativa do município tenha sido ampliada pela Constituição Federal de 1988, ainda existe uma hierarquia descendente de competências entre os níveis federal, estadual e municipal que limita a autonomia real dos municípios.

Figura 2 – Os três níveis de conselhos dos direitos da criança e do adolescente

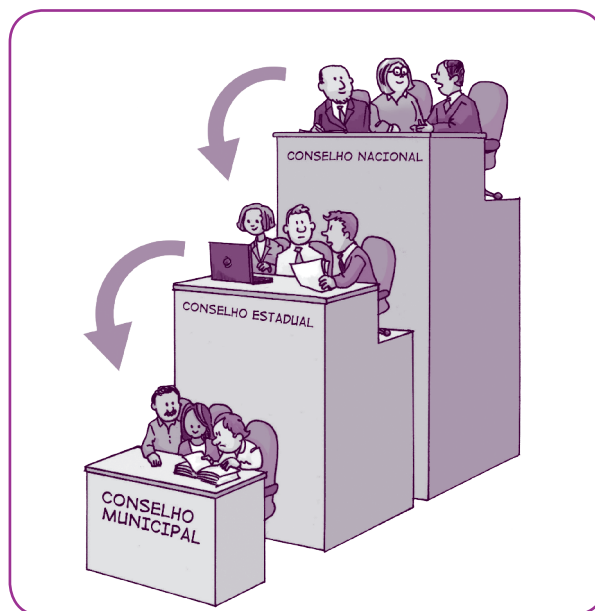



Ilustração: Tibúrcio (2008).

O papel dessa rede de conselhos dos direitos da criança e do adolescente só pode ser compreendido em relação ao conjunto de conselhos de diferentes matizes (de políticas setoriais ou conselhos temáticos) nos três níveis da unidade federada. O Conanda, por exemplo, no exercício de sua competência deve levar em consideração outros conselhos dos direitos (tais como os de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e de Combate à Desigualdade Racial), outros conselhos de políticas para segmentos etários (como o da Juventude e do Idoso) e demais segmentos da população (como o de mulheres e índios) e os conselhos de políticas setoriais, tais como os da saúde, educação, assistência social, emprego e renda. Além desses, que são do âmbito das relações do Conanda, existem cerca de outros 110 conselhos no âmbito do governo federal, como os do meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Embora o papel dos conselhos dos direitos em relação aos conselhos setoriais e temáticos ainda esteja em processo de definição, o relacionamento entre eles deve ser regido pelo princípio do respeito mútuo e da complementaridade de ações.

Como se estruturam os conselhos dos direitos da criança e do adolescente

A **organização interna** dos conselhos está estabelecida no regimento interno, no qual se regulam todos os procedimentos que devem ser observados pelos membros do colegiado e demais participantes que atuam no órgão como funcionários públicos. Esses procedimentos referem-se, por exemplo, à periodicidade das reuniões, às formas de deliberação, à composição das comissões, à organização das pautas e às formas de participação popular.

Para pensar

Na época da sua criação, como foi estruturado o conselho em que você atua? Atualmente permanece a mesma estrutura ou ele tem uma nova forma de organização?

Quais os avanços e as limitações que apresenta, hoje, para a atuação dos conselheiros e o atendimento das necessidades do município?

O regimento estabelece como o conselho vai se organizar para executar a sua missão. Outros itens que podem constar do regimento interno são:

- assembléias gerais (convocação, funcionamento);
- assembléias extraordinárias (convocação, funcionamento);
- presidência (presidente e vice) – forma de escolha, funções e rodízio nas funções;
- organização da pauta;
- quórum mínimo para deliberações;
- quórum qualificado – alteração do regimento interno, utilização dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- afastamento e substituição de conselheiros(as);
- criação e organização das comissões (permanentes, temporárias);
- participação de conselheiros(as) titulares e suplentes;
- formato das votações;
- publicação das deliberações e decisões;
- formas de participação popular.

VOCÊ SABIA QUE

- a dedicação dos conselheiros às atividades do CMDCA em todo o Brasil é baixa? 69% deles dedicam até 5 horas por mês e 24% têm dedicação de 6 a 20 horas. Em muitos conselhos, as reuniões ocorrem apenas uma vez por mês;
- 60% dos conselheiros, no país, são funcionários, empregados ou prestadores de serviço em órgãos públicos e 18% são colaboradores em organizações não governamentais de defesa dos diretos ou de atendimento de crianças e adolescentes?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais dos direitos.

Para pensar

Como é a composição do CMDCA em sua localidade? Há paridade entre os representantes dos setores públicos e dos órgãos não governamentais? Como os representantes desses dois setores atuam e interagem na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes?

O trabalho dos conselheiros costuma se estruturar em comissões temáticas paritárias (CONANDA, 2007). As divisões temáticas das comissões se baseiam nas atribuições do conselho, previstas na lei municipal de sua criação, e no seu regimento interno. Esses documentos informam quantas comissões o conselho possui, em quantas um conselheiro pode atuar, o número de membros de cada comissão e o mandato dos conselheiros nas comissões.

Em geral, as reuniões das comissões acontecem com uma periodicidade quinzenal ou semanal. No caso do Conanda, elas são mensais. Caso os conselheiros sintam necessidade, podem convidar pessoas ou entidades específicas para as reuniões das comissões, com o objetivo de esclarecer e facilitar a discussão sobre determinados assuntos.

As comissões podem ser permanentes ou provisórias, dependendo da demanda do conselho. As comissões intersetoriais podem também ser criadas dentre os diversos conselhos que englobam as áreas da política social para crianças e adolescentes, com o objetivo de elaborar, acompanhar e avaliar as políticas. As comissões permanentes têm o seu funcionamento continuado sobre temáticas específicas, que necessitam de atenção constante. Podemos citar, como exemplo, as seguintes comissões:

- Comissão de Política de Atendimento dos Direitos – responsável pelo monitoramento da execução da política da criança e do adolescente no município.
- Comissão de Orçamento e Fundo – responsável pelo monitoramento e proposição sobre os recursos do orçamento criança/adolescente e do Fundo.
- Comissão de Garantia de Direitos e Apoio aos Conselhos – responsável pelo processo de criação dos conselhos tutelares.
- Comissão de Registro, Inscrição e Reavaliação – responsável pelo registro de programas governamentais e não governamentais de atendimento.
- Comissão de Comunicação e Divulgação – responsável pela divulgação dos trabalhos dos conselhos dos direitos e tutelares.

É importante ressaltar que muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, podem ter dificuldades para criar diversas comissões; nesses casos a lacuna é suprida, na prática, pelo empenho e esforço dos conselheiros.

Para pensar

O seu conselho se organiza em comissões?

Nos conselhos que possuem comissões, como você avalia o trabalho delas? Quando elas funcionam bem, a que você atribui essa atuação? E nas que funcionam mal, o que explica esse fato?

Um aspecto que dá suporte para a boa estruturação e desempenho das atribuições dos conselhos é o de possuir uma secretaria-executiva técnica e politicamente competente. Os conselhos dos direitos são órgãos colegiados formados por pessoas com muitas outras atribuições em suas instituições, com tempo limitado para o exercício do papel de conselheiro. Por essa razão, precisam do apoio de uma secretaria-executiva, constituída de uma boa equipe para auxiliar nos trabalhos, chamada, por alguns, de “equipe técnica”.

Para pensar

É importante definir o perfil da pessoa que se quer como secretário-executivo. Em alguns conselhos, o secretário-executivo possui papéis meramente administrativos; em outros, também lhe são delegadas funções de representação política do conselho. Recentemente, observa-se uma tendência de se qualificar politicamente a função de secretário- executivo com a incorporação de ex-conselheiros para assumir esse papel.

Como você avalia essas duas possibilidades de ação do secretário-executivo? Que conseqüências elas podem trazer para o cotidiano dos conselhos?

Como exemplo do trabalho técnico necessário para assessorar as tarefas específicas de conselheiros(as), podemos citar: preparação das pautas e organização das reuniões; elaboração das atas e das resoluções; comunicação entre os conselheiros; manutenção do registro atualizado de entidades de atendimento; realização de estudos que sirvam de subsídio para as deliberações do conselho; assessoria na deliberação das políticas e no seu monitoramento e avaliação; e assessoria na elaboração do orçamento para a criança e gestão dos fundos. Em muitos conselhos, as pessoas que executam o trabalho técnico exercem, também, o papel de assessoria jurídica e parlamentar.

VOCÊ SABIA QUE

- no Brasil, a disponibilidade de apoio da equipe técnica aos CMDCA é relatada por 54% dos conselhos? Dentre esses profissionais, 91% são cedidos pelo Poder Público;
- 12% dos conselhos que dispõem de apoio técnico contam também com voluntários?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais dos direitos.

Em municípios muito pequenos, a equipe técnica que apóia os conselhos costuma ser compartilhada com outros órgãos do Poder Público. Nas capitais, municípios médios, grandes e de regiões metropolitanas, os estados e a esfera federal podem estabelecer uma equipe técnica específica para os conselhos. Mais importante do que definir se a equipe técnica é própria do conselho ou compartilhada com outras instituições, é garantir aos conselheiros(as), sempre que necessário, o apoio da equipe para avaliar situações de maior complexidade.

Para pensar

Quais as maiores dificuldades que você enfrenta no cotidiano do seu trabalho como conselheiro?

Procure identificar os diferentes atores/dimensões envolvidos em suas dificuldades.

O controle, uma das funções dos conselhos dos direitos, se concretiza na medida em que **a estrutura, a equipe técnica e a organização interna** estiverem em condições de funcionamento.

DIFICULDADES QUE PODEM SURGIR NO COTIDIANO DE UM CONSELHO DOS DIREITOS

- Ausência de representação pública – o Poder Executivo tem que nomear os seus representantes no conselho. Caso não o faça, dificultará o seu pleno funcionamento ao impedir a paridade na sua composição. Em caso de ausência

por falta de nomeação, os membros do conselho devem estabelecer contato direto e oficial junto ao órgão ao qual o conselho está vinculado (Secretaria ou Gabinete, por exemplo). Persistindo a ausência de representação pública, o fato deve ser comunicado ao Ministério Público, que intimará o Poder Executivo para compor o órgão, imediatamente.

- Faltas continuadas (e sem justificativas) do (a) conselheiro(a) – tais ausências devem ser alvo de sanções previstas no regimento interno.
- Ausência de contador público – o prefeito deve, obrigatoriamente, nomear um contador público para o Fundo da Criança e do Adolescente. Os fundos são públicos, regidos como qualquer rubrica orçamentária pública e submetidos à legislação própria. Portanto, a nomeação é obrigatória e somente o chefe do Executivo pode fazê-lo. As organizações da sociedade civil não devem suprir essa ausência com a contratação de um profissional privado, visto que esse tipo de ação é ilegal.
- Precariedade de funcionamento – o conselheiro tem que contar com uma estrutura física e pessoal (apoio de uma equipe técnica) adequada para o cumprimento de suas atribuições específicas.

Figura 3 – O conselho dos direitos

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Um último aspecto sobre a estrutura a ser lembrado refere-se às condições do espaço físico utilizado pelos conselhos dos direitos, como salas, equipamentos, mobiliário, telefone e acesso a diversos meios de comunicação (telefone, fax, internet, correios e outros).

SOBRE O ESPAÇO FÍSICO UTILIZADO PELOS CONSELHOS, VOCÊ SABIA QUE

- mesmo sem um local exclusivo, 83% dos CMDCA do país dispõem de espaço para atuar? A região mais bem servida é a Nordeste, seguida da Sudeste. Na região Norte, 25% dos conselhos não dispõem de espaço próprio para suas atividades, configurando a maior parcela entre as regiões;
- os espaços reservados aos CMDCA do país são considerados como de boa localização (88%), bom tamanho para o funcionamento do conselho (58%), boa conservação (75%), e apenas 48% com boa privacidade para o trabalho? Portanto, a falta de privacidade e o tamanho inadequado são problemas que atingem o maior número de conselhos;
- muitos CMDCA no país não dispõem de armário ou estante (47%), arquivo de documentos (51%), mesas, cadeiras e material de consumo (60%), textos legais, tais como o ECA (20%), linha fixa de telefone (54%), computador (49%) e acesso à internet (54%)? Nota-se, portanto, a falta de vários equipamentos disponíveis para apoio ao trabalho dos CMDCA.

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais dos direitos.

Como planejar as ações do conselho dos direitos

Para que os conselhos dos direitos possam assumir suas atribuições de elaborar, monitorar e avaliar as políticas públicas, influenciar na elaboração do orçamento público, gerir o fundo dos direitos da criança e do adolescente, registrar as entidades, coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares e realizar ações de educação em direitos humanos da criança e do adolescente, é fundamental que os conselheiros saibam elaborar um plano de ação para estruturar o trabalho a ser desenvolvido.

A construção de um **plano de implementação de uma política** é um processo **pragmático**, que, como um empreendimento social, visa solucionar problemas e atender ao interesse de públicos diversos (ABEGÃO, 2007). Por causa da variedade de assuntos e pessoas que mobiliza e das decisões que exige, seu sucesso está diretamente relacionado ao envolvimento dos potenciais parceiros e beneficiários no processo de planejamento, implantação, acompanhamento e avaliação.

Pragmático é o que está voltado para ação; suscetível de aplicações práticas.

Como pré-requisitos para elaboração, um plano de ação participativo deve ter como base filosófica a construção de consensos e a prática do diálogo; além disso, precisa incorporar os atores envolvidos com o problema em foco. Freqüentemente, é possível que determinados objetivos, metas ou ações propostas atinjam interesses distintos e até concorrentes. No entanto, nenhum dos potenciais parceiros deve ser descartado; todos precisam ser colocados em situação adequada para que possam expressar suas opiniões com autenticidade e segurança. Quanto mais pessoas com objetivos comuns e opiniões divergentes compuserem a criação de um plano, maior riqueza irá apresentar no que diz respeito à realidade de um determinado local.

Um **plano de ação participativo** demanda um processo interativo, em que as pessoas realizam análises conjuntas para obter o diagnóstico da situação das crianças e adolescentes e as estratégias de ação. Um planejamento participativo não se restringe a dados econômicos e sociais do município, mas incorpora informações de outras fontes, tais como a comunidade e os conselhos. Tem como vantagem incorporar confiabilidade aos dados obtidos e considerar a participação da comunidade na busca por soluções próprias. Propicia o processo de aprendizado de uma metodologia interdisciplinar, uma vez que incorpora diferentes graus de conhecimento e múltiplas perspectivas. Por fim, um plano de ação participativo permite que os grupos assumam o controle sobre decisões locais e que as pessoas adquiram interesse em manter as estruturas e práticas.

A efetividade da construção de um plano depende, também, da competência técnica de quem coordena o trabalho, da escolha dos métodos e técnicas participativas e da garantia do diálogo na tomada de decisões. Para que as decisões sejam coletivas, é preciso que todos os participantes criem um conhecimento comum sobre o problema e as possíveis soluções, integrando, inclusive, o saber de especialistas.

No caso de haver conflitos de interesses, é necessária uma solução participativa e não uma negação das dificuldades. Para garantir a participação, é preciso que todos os envolvidos se tornem participantes-ativos (obviamente, cada um colaborando com sua parte específica na construção do todo).

Algumas dificuldades costumam surgir na construção de um **plano de ação participativo**, tais como o "eficientismo" dos técnicos, o predomínio da cultura organizacional formal, a tendência à manipulação da comunidade, o apego ao "pequeno" poder, a subestimação dos leigos e, sobretudo, dos pobres (KLIKSBERG, 1999). Conhecer esses obstáculos é importante para que sejam reforçadas ações que privilegiam o diálogo e a construção de consensos.

Os **conflitos** fazem parte das relações sociais. Em geral, a existência de conflitos é um fator positivo, pois indica a existência de opiniões divergentes sobre as questões. Isso é bom, uma vez que a unanimidade sugere falta de discussão e de problematização das questões. Trabalhar com os conflitos, buscando consenso ou aceitação das divergências, é atuar democraticamente. Os conflitos se transformam em violência quando, em vez de resolvê-los ou administrá-los, o gestor tenta acabar com eles, impondo sua própria vontade e seus interesses.

Para pensar

Você já realizou um plano de ação participativo?

Reflita sobre as dificuldades freqüentemente encontradas e as formas de superá-las, com base na sua própria experiência ou no relato de parceiros que tenham vivenciado processos semelhantes ao descrito neste tópico.

Para alguns conselheiros, as diretrizes da política de atendimento, as estratégias para a sua implementação e o plano de ação conformam uma unidade de planejamento. No entanto, a elaboração das diretrizes da política pode anteceder a elaboração do plano. O Conanda, por exemplo, definiu primeiro um conjunto de diretrizes para a política de promoção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente para o período de 2002 a 2005; posteriormente, elaborou planos específicos tais como: Erradicação do Trabalho Infantil, Enfrentamento da Violência Sexual, Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas e Plano de Convivência Familiar e Comunitária. No momento, o Conanda planeja consolidar as diretrizes da política e os vários planos específicos em um único plano decenal.

O Conselho de Santana do Grajaú, por exemplo, estava em funcionamento há cerca de sete anos e, até o momento da intervenção no caso do André, não tinha um planejamento de trabalho elaborado. Somente depois da intervenção e da participação de alguns conselheiros em um curso de capacitação promovido pelo Conselho Estadual, tornou-se evidente a necessidade de planejar as ações. Mediante essa constatação, os conselheiros foram tomando conhecimento de alguns planos de trabalho, inclusive o do Conanda, que discutimos mais adiante, com maiores detalhes.

Para pensar

O seu conselho tem um plano de ação? Quais as dificuldades encontradas para a sua elaboração?

Um conselho que planeja, implementa o que foi proposto e monitora o desenvolvimento das ações planejadas tem muito mais chances de ser pró-ativo e assumir o papel de líder do processo de formulação das políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no município e no estado. A pesquisa "Bons Conselhos" do Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS; FIA, 2007) demonstrou que 78% dos conselhos municipais dos direitos que construíram seus planejamentos conseguiram inserir suas propostas de políticas e programas de promoção e defesa dos direitos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) do Poder Público Municipal. Na esfera estadual, o percentual é de 74% dos conselhos.

VOCÊ SABIA QUE

- apenas 23% dos conselhos municipais dos direitos têm planos de ação sistematizados em forma de documento?
- 16% dos conselhos têm planos de ação sem registro por escrito?
- 31% estão em fase de elaboração do plano e 30% dos conselhos municipais e colegiados não realizaram nenhum tipo de plano de ação?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais dos direito e 96% dos conselhos estaduais.

Não planejar as ações a serem desenvolvidas significa deixar que o processo de formulação de políticas continue a ser realizado da forma tradicional, ou seja, as políticas são traçadas apenas pelo(a) prefeito(a) ou governador(a) e, geralmente, com ações que respondem apenas às demandas imediatas. A ausência de planejamento implica, na maioria das vezes, que o tempo dos conselheiros seja consumido pelas emergências e pelos problemas cotidianos de violações dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Tendo em vista a relevância desse instrumento, **como os conselheiros podem realizar um plano de ação**? Existem vários métodos que podem ser utilizados, dependendo dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis no município ou no estado.

As empresas, as organizações estatais e não governamentais utilizam métodos de planejamento similares, porém com objetivos distintos. Vamos tratar aqui do **planejamento estratégico situacional**, que vem se destacando no âmbito das entidades sem fins lucrativos, que atuam em causas sociais. Trata-se do método utilizado pelo Conanda (parcialmente apresentado no quadro a seguir) para planejar as suas ações no período de 2006 a 2008, definir os resultados e produtos almejados, os meios para obtê-los, os profissionais/instituições responsáveis pelo andamento das ações e o prazo estimado para sua finalização.

Quadro 1 – Plano de ação da comissão de políticas públicas do Conanda

Resultado	Operação	Responsável[1]	Prazo
Política Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA) elaborada **Produto:** Subsídios para elaboração de uma política nacional de atendimento da criança e do adolescente – elaborado	Provocar a construção da política nacional tendo como instrumentos iniciais o Plano "Presidente Amigo"		Abril/07 Dezembro/08
	Atualizar o documento sobre diretrizes básicas de atenção integral à criança e ao adolescente		Junho a Dezembro/07
	Retomar as deliberações da 6ª Conferência		Junho/07 Dezembro/07
Monitoramento das ações do Sinase – realizado **Produto:** Sistema de monitoramento do Sinase – viabilizado pelo governo	Garantir a realização do "seminário de sensibilização" com Conselhos Estaduais e Conselhos das Capitais para construir o pacto de acompanhamento do Sinase		Julho/07 a Outubro/07
	Elaborar resolução de criação e funcionamento das varas, delegacias especializadas e defensoria pública		Julho/07 a Maio/08
	Elaborar resoluções em conjunto com os conselhos setoriais		Abril/07 a Dezembro/07
	Articular com a SEDH o desenvolvimento de sistema de monitoramento e avaliação do Sinase		Abril/07 a Dezembro/07
	Acompanhar o trâmite do Projeto de Lei na Casa Civil/ Congresso (via comissão)		Abril/07 a Dezembro/07
Contribuir para a redução de situação de discriminação por raça/etnia, gênero, orientação sexual	Realizar campanhas, seminários e atividades educativas e de conscientização		Permanente

[1] Optamos por omitir, neste quadro, os nomes dos responsáveis por cada operação. Como um modelo de planejamento, no entanto, é fundamental que para cada operação haja um agente responsável.

Quadro 1 – Plano de ação da comissão de políticas públicas do Conanda (cont.)

Resultado	Operação	Responsável	Prazo
Monitoramento do "Plano de Convivência Familiar"	Revisitar o "Plano de Convivência Familiar" e definir as ações prioritárias do Conanda		Abril/07 a Agosto/07
	Apreciação e aprovação dos parâmetros de funcionamento dos abrigos		Abril/07 a Agosto/07
Fortalecer os direitos das crianças indígenas, quilombolas, com deficiência e transtornos mentais	Realização da 1ª oficina quilombola		Maio/07 a Novembro/07
	Apoiar curso de formação junto aos conselhos que atuam em regiões com população indígena		Permanente
	Articular com o Ministério da Educação (MEC) e SEDH a produção e divulgação de material educativo e explicativo com relação aos DCA com linguagem adequada (conforme etnia)		Permanente
	Retomar a articulação com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS)		Junho/07 a Dezembro/08
	Elaborar resolução de defesa dos DCA indígenas		Maio/08
Sistema de monitoramento de ações/políticas destinadas à criança e ao adolescente – viabilizado pelo governo **Produto:** Estudo de viabilidade do sistema de monitoramento de ações/políticas destinadas à criança e ao adolescente	Obter informações e se apoderar do sistema que esta sendo criado pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA)		Abril a Maio/07
	Dar seqüência à proposta de observatório apresentada pelo Unicef		Maio/07 a Dezembro/08
	Apresentação pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence), do IBGE, visando conhecer o sistema de acompanhamento em Direitos Humanos (DH), com ênfase em criança e adolescente		Julho/07
ECA como tema obrigatório nos currículos escolares	Retomar articulação com o Conselho Nacional de Educação (CNE/ MEC) (Câmaras Ensino Básico e Superior)		Julho/07 a Dezembro/07
	Revisar material educativo/recreativo para produção sobre ECA (gibi etc.) (Plano de comunicação do Conanda)		Maio/07 a Outubro/07
	Acompanhar a tramitação do Projeto de Lei		Dezembro/07

Fonte: Conanda (2007).

Dentre as vantagens desse método está o fato de ele prever a ação dos autores em vários cenários possíveis, e não apenas em um contexto em que o conselho é o único ator intervindo. Além disso, permite aos conselheiros anteverem possíveis reações ou obstáculos às ações planejadas

e elaborar, quando necessário, um plano de ação alternativo. Segundo Matos (1989), o planejamento estratégico situacional deve ser elaborado em quatro fases distintas e complementares:

- **momento explicativo** – quando se diagnosticam o funcionamento do conselho ou da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e os problemas na organização;
- **momento normativo** – quando se buscam soluções para os problemas enfrentados e se definem as operações a serem realizadas;
- **momento estratégico** – quando se prevê o "como fazer" ou como implementar as soluções encontradas. Normalmente inclui análises de viabilidade em três níveis: política, econômica e institucional-organizativa;
- **momento tático-operacional** – quando se decide se o plano deve ser de curto, médio ou longo prazo e se constrói o cronograma de execução do trabalho.

Decidir quem fará a coordenação do planejamento é fundamental. Dependendo da realidade do seu conselho, os conselheiros podem eleger um de seus membros, um grupo ou ainda uma comissão para coordenar o trabalho. É importante que haja um mediador que entenda de planejamento. No caso do Conanda, a coordenação foi atribuída a um membro de cada uma das comissões existentes (políticas públicas, orçamento, finanças, capacitação e mobilização de conselheiros) e a mediação foi realizada por um consultor especializado em planejamento.

COMO CONSEGUIR UMA PESSOA PARA MEDIAR O TRABALHO DE PLANEJAMENTO?

Há várias estratégias para se conseguir uma pessoa para mediar o trabalho de planejamento. Primeiro, você pode averiguar se no seu município existem pessoas com formação nessa área. Se essas pessoas não forem identificadas, o conselho pode viabilizar a realização de um curso para todos os seus membros, ampliando, assim, o número de pessoas com domínio da temática. Outra possibilidade é o conselho viabilizar a participação de seus membros em cursos de planejamento em outros municípios do estado ou em outros estados. Alguns conselhos com condições econômicas mais favoráveis podem contratar um especialista para mediar a ação de planejamento. Contudo, se o seu conselho não possui as condições ideais, planeje e lute para tê-las num futuro próximo. Embora os especialistas possam ser de grande valia, lembre-se de que quem conhece a realidade e planeja, de fato, é você conselheiro(a).

Para **elaborar um plano de ação**, o conselho deve responder às seguintes perguntas:

- O que fazer?
- Como fazer?
- A quem dirigir a ação?
- Quando fazer e até quando?
- Quem é responsável por cada uma das ações?

Além de ter respostas para essas perguntas, todo plano precisa de um cronograma de execução, o que permite ao seu coordenador ou gestor trabalhar com metas plausíveis e esperar determinados resultados. A seguir, apresentamos uma listagem de tópicos para um plano de ação.

As diferenças entre o conceito de "diagnóstico situacional" e o de "análise situacional" serão analisadas mais adiante.

PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA UM PLANO DE AÇÃO

- Objetivos gerais e específicos da ação
- Definição de termos (conceitos) que norteiam a ação
- Diagnóstico situacional apresentado de forma contextualizada
- Prioridades pactuadas coletivamente, que devem ser concentradas em alguns pontos, permitindo avaliação
- Metas a serem alcançadas e em que prazos
- Nomeação dos responsáveis por cada tarefa a ser executada
- Prazos e limites para conclusão das atividades
- Dificuldades, limites e obstáculos previstos
- Fatores potencializadores e facilitadores
- Resultados esperados
- Previsão de acompanhamento e avaliação interna (auto-avaliação) e externa (por meio de consultores)
- Recursos orçamentários

Na elaboração do plano, é necessário, ainda, que o conselho defina os focos de atuação, ou seja, os problemas encontrados no município para os quais as ações devem ser direcionadas. Os passos seguintes devem indicar os caminhos necessários para o cumprimento dos objetivos

traçados e descrever o que se espera alcançar com cada ação planejada. Buscar maneiras de monitorar as ações (estabelecendo mecanismos e indicadores de avaliação das ações previstas) e acompanhar os impactos ocorridos após as implementações são as etapas subseqüentes.

Para muitos conselheiros(as), o tempo de duração do plano de trabalho deve ser orientado pelo período do mandato dos conselheiros da sociedade civil, em geral dois anos. Para outros, ele deve ser de quatro anos, para coincidir com o mandato do prefeito ou do governador. Nesse caso, o plano coincidiria com o processo de planejamento das políticas públicas efetuado pela prefeitura e pelo estado. Além disso, o tempo de quatro anos permitiria a revisão e a avaliação (interna e externa) do plano, bem como a correção de rumos e a definição de uma nova planilha de continuidade.

Pressupostos para a construção de um plano

A seguir, apresentamos alguns elementos importantes no processo de construção de um plano de implementação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Contatos e parcerias

O ponto inicial de qualquer plano é definir a vontade política de enfrentar os problemas que são objetos da ação. Em seguida, deve-se reunir os atores mais importantes para a viabilização das ações, definindo objetivos comuns e acordos necessários para levar à frente o plano.

Mesmo que o processo seja liderado pelo setor dos direitos humanos ou da assistência social, um plano de ação para tratar do tema **proteção dos direitos da criança e do adolescente** precisa de acordos locais, relativos aos diversos programas de uma prefeitura, uma vez que os problemas são intersetoriais. Também devem participar dos acordos juízes da infância e da adolescência, instituições acadêmicas, representantes dos serviços de educação e saúde, familiares, representantes do empresariado e de outros conselhos e associações.

Figura 4 – Contatos e parcerias

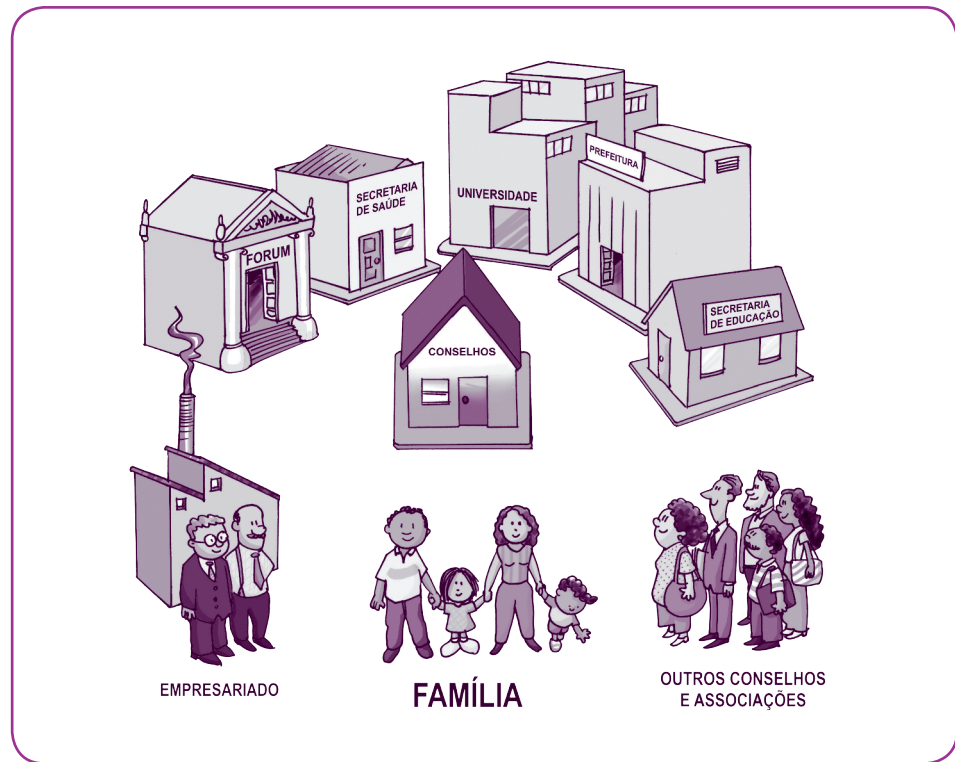



Ilustração: Tibúrcio (2008).

Dessa primeira etapa são esperados dois produtos: o acordo acerca de uma linguagem comum de trabalho e a indicação de pessoas para comporem a equipe de construção do plano, o que deve ser feito pelos representantes institucionais presentes ao encontro. As pessoas indicadas podem ser técnicos, porém com poder de decisão para construir consensos.

Seminários para a definição do plano de ação, eleição de prioridades, metas e previsão de resultados

A finalidade do seminário é esclarecer a idéia geral do plano e enfatizar a importância da construção participativa. Além disso, tem a intenção de promover a apresentação e a adesão dos membros do grupo, para aumentar o entrosamento e a motivação tanto na criação quanto no desenvolvimento do plano.

Devem participar do seminário representantes de instituições e de grupos locais e outras pessoas com interesse em apoiar o ECA e a solução dos problemas de violação dos direitos da criança e do adolescente. Quanto

maior o número de adeptos na elaboração do plano, maior legitimidade terá. As seguintes definições devem resultar do seminário:

- **prioridades** – enquanto considerarmos todos os problemas prioritários, dificilmente chegaremos a resultados claros sobre as ações que preconizamos. Para estabelecer prioridades, vários elementos devem ser levados em conta: a magnitude do problema, as condições objetivas de atuação e as pessoas ou grupos dispostos a interagir. Definir prioridades significa, em grande parte, definir a própria política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;
- **metas** – são resultados parciais a serem alcançados pela implementação do plano. Geralmente os teóricos do planejamento dizem que elas devem ser quantificadas. No entanto, entendemos que há várias ações qualitativas que podem ser previstas como parte do plano de ação;
- **resultados esperados** – devem ser previstos realisticamente, de acordo com o tempo de duração do plano, os recursos aplicados e a dificuldade das situações-problema. Tais resultados podem ser diversos: sensibilização e mobilização, formação de parcerias, formação de pessoas, articulação intersetorial, implantação de serviços e de redes, mudanças de dispositivos, mudanças de cultura e, finalmente, redução de violações dos direitos das crianças e dos adolescentes;
- **indicadores** – um plano deve conter indicadores quantitativos e qualitativos que permitam avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações a que se propõe.

Além da garantia de continuidade, os planos devem ser flexíveis e adaptáveis à realidade encontrada no momento da sua implementação. Foi graças a essa característica que o planejamento estratégico do Conselho Municipal de Santana do Grajaú, por exemplo, pôde incorporar uma operação anteriormente não planejada: estabelecer diretrizes para solucionar o problema da evasão escolar no município. Por falta de conhecimento, muitos conselheiros acharam que esta seria uma tarefa apenas do Conselho Municipal de Educação. A experiência, no caso do André, levou o Conselho Municipal dos Direitos a compreender que os(as) conselheiros(as) poderiam estabelecer diretrizes para a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em todas as áreas sociais, inclusive na da educação.

O CMDCA de Santana do Grajaú percebeu que a melhor solução para o caso de André seria procurar os membros do Conselho Municipal de Educação para realizar uma ação conjunta, uma vez que, seguramente,

possuíam maior experiência nessa área. O resultado foi muito positivo: os dois conselhos firmaram uma resolução conjunta, estabelecendo diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no enfrentamento da evasão escolar.

Como formular políticas públicas sociais de proteção para crianças e adolescentes

Políticas públicas sociais são ações de responsabilidade do Estado que visam atender às necessidades coletivas e assegurar padrões de dignidade de vida para os cidadãos de uma determinada localidade. Vale ressaltar que, embora as políticas sejam responsabilidade pública-estatal, elas não são realizadas exclusivamente por ações governamentais. Políticas podem se concretizar em ações compartilhadas com a sociedade civil, desde que articuladas com o sistema público.

Neste tópico, optamos por incorporar o substantivo "social" à expressão "política pública", para reafirmar a responsabilidade do Estado na atenção aos direitos sociais. É comum observarmos a utilização de ambas as expressões – "políticas públicas" e "políticas sociais".

Um elemento básico para entendermos as políticas públicas sociais é o **direito**, uma vez que a política é a concretização do direito, que, após ser inserido no ordenamento jurídico, requer ações do Estado para garanti-lo. Em outras palavras, não é suficiente, por exemplo, **declarar** que todas as crianças têm direito à escola. Se não houver definição de recursos orçamentários para tal ação, se as unidades não forem construídas, se não houver contratação de profissionais e um currículo definido para atender às necessidades de aprendizagem dos alunos, **o direito à educação não será exercido pelas crianças**.

Para pensar

Alguns autores (BOBBIO, 1994; NOGUEIRA, 2004) apontam que, nos direitos sociais, é verificado o maior grau de defasagem entre a norma jurídica e a sua efetiva aplicação.

Diante desse fato, é fundamental **reduzir a distância entre o direito declarado e o acesso a ele**, por meio de políticas sociais. Reflita sobre essa afirmação.

Para entendermos melhor a situação, relembramos o caso do André, de Santana do Grajaú, que abre este capítulo. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1996, estabelece como dever do Estado o atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com

necessidades especiais e a obrigação de atender ao educando no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1996, art. 4º). No entanto, a ausência de uma ação específica do Poder Público Municipal prejudicou, no caso do André, o exercício do direito, sendo necessária a atuação do Ministério Público para viabilizar as condições concretas para que ele freqüentasse as aulas junto com as demais crianças.

Embora a declaração legal seja insuficiente para garantir o exercício do direito, assegurar a responsabilidade pública na legislação é passo estratégico fundamental. A legislação expressa o pacto e a responsabilidade do agente público na atenção aos direitos, mas para a implantação do direito é necessário que haja ação política pressionando.

Se voltarmos à nossa análise, mais uma vez, para o caso de evasão escolar em Santana do Grajaú, podemos melhor perceber essa dinâmica. Se não houvesse a pressão da mãe do André, do Conselho Tutelar e do Ministério Público, uma política direcionada para o combate à evasão escolar provavelmente não teria sido implantada e priorizada naquele município. Em outras palavras, esse tema não ganharia visibilidade a ponto de ser pauta prioritária na gestão municipal.

Para garantir essa visibilidade e priorização, foi necessário que vários atores se mobilizassem simultaneamente, cada um em conformidade com o seu papel. O Conselho Tutelar não desistiu da questão e buscou entender se o problema do André era um caso isolado ou se havia outras situações semelhantes. Procurou o apoio dos agentes de saúde, que visitam periodicamente as famílias por meio do Programa de Saúde da Família, e buscou se informar sobre as crianças que estavam fora da escola e quais eram os motivos da evasão. Levantou, ainda, as denúncias já existentes no conselho, a fim de estabelecer um primeiro diagnóstico do problema. De posse dessa informação, o Conselho Municipal dos Direitos também assumiu seu papel de articulador para implantar as políticas públicas e procurou envolver a população e os políticos na busca de soluções para a questão da evasão escolar na cidade. A prefeita eleita incorporou a demanda como prioritária, designou profissionais responsáveis para estabelecer um

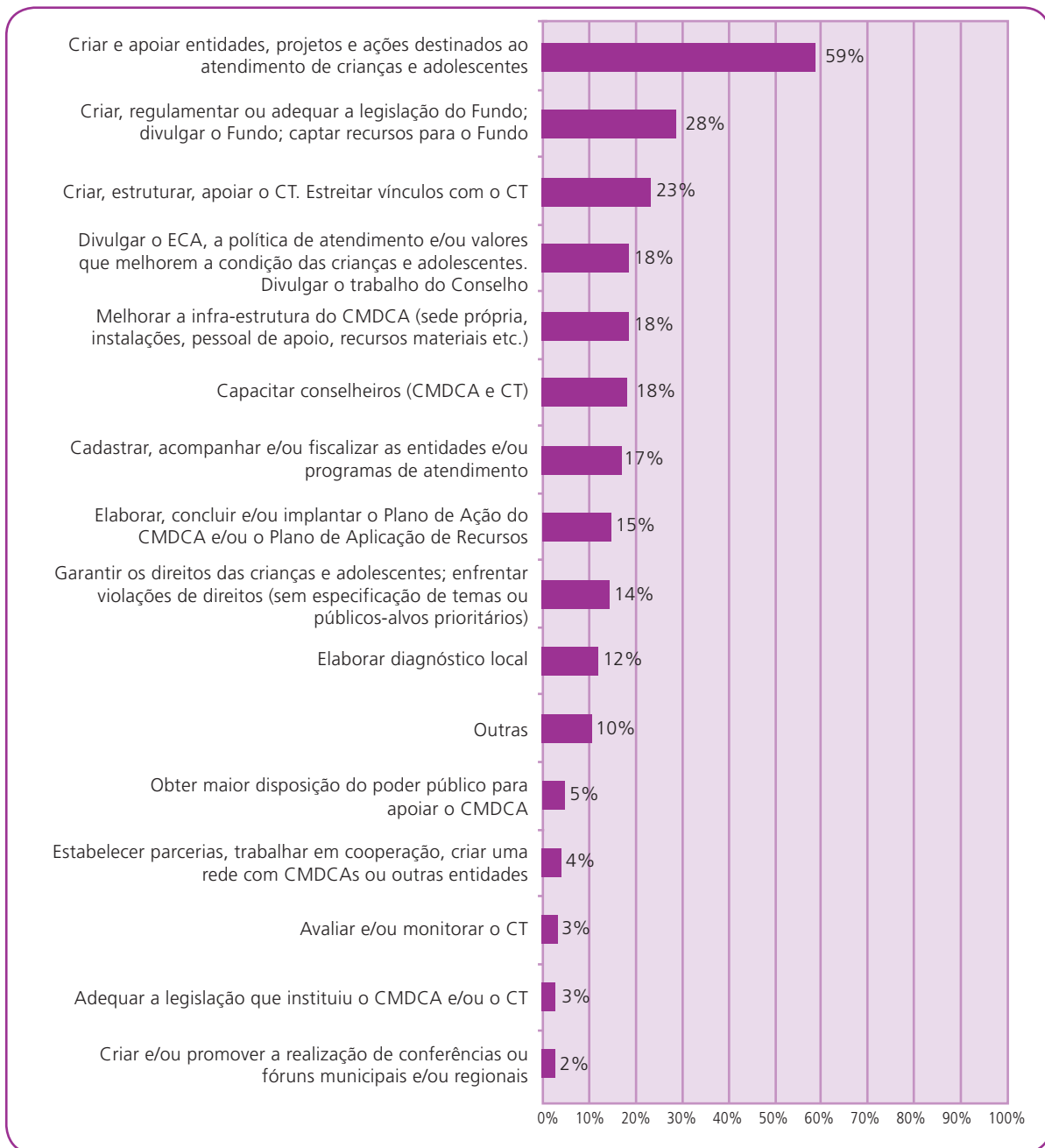
Para saber mais sobre a complexa e contraditória trama que envolve a decisão em torno das políticas públicas, sugerimos as seguintes leituras:

- Evaldo Vieira. *Os direitos e as políticas sociais.* São Paulo, Editora Cortez, 2004.
- Marco Aurélio Nogueira. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.* São Paulo, Editora Cortez, 2004.

plano de intervenção, de forma organizada e participativa, e destinou os recursos necessários para que as ações pudessem ser implementadas. Por fim, as diferentes secretarias e os conselhos municipais desenvolveram ações complementares para assegurar o retorno e a permanência das crianças na escola. Com isso, pretendemos ressaltar que, na maioria das vezes, as políticas públicas sociais são fruto da pressão e do movimento da sociedade, embora o compromisso de governantes com a cidadania das populações excluídas tenha um peso fundamental no estabelecimento e na implementação continuada dessas políticas.

Apesar de ser uma das principais atribuições dos conselhos dos direitos, a formulação de políticas públicas sociais integrais para a infância e adolescência não tem sido a atividade mais priorizada. A pesquisa "Bons Conselhos" (CEATS; FIA, 2005) buscou identificar as ações indicadas pelos conselhos como sendo mais relevantes em sua prática. A criação e o apoio a entidades, projetos e ações para o atendimento de crianças e adolescentes constituem o maior investimento (para 59% dos conselhos). As áreas de atendimento priorizadas são: atendimento sociofamiliar, atendimento às crianças vítimas de exploração e abuso sexual, e prevenção e atendimento de crianças e adolescentes usuários de drogas e álcool.

A segunda atividade priorizada, mencionada por 28% dos respondentes da pesquisa, é relacionada ao Fundo: à sua criação, regulamentação, adequação da lei, divulgação e captação de recursos. A terceira atividade, mencionada por 23% dos respondentes, diz respeito ao relacionamento com o conselho tutelar, por meio da sua criação, estruturação e apoio. Outras atividades menos freqüentemente mencionadas na pesquisa estão apresentadas no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Principais prioridades atuais do CMDCA (Brasil)

Fonte: Ceats/FIA (2007).

Em relação à prática dos conselhos dos direitos, dois aspectos são preocupantes: a) a reprodução da prática estatal de considerar política como sinônimo de programa. Apoiar a criação de programas e projetos não é sinônimo de definir políticas necessárias a cada localidade. Os programas e projetos são partes da política, porém, um conjunto de

Proteção especial social é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Integra o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

programas não necessariamente contempla uma política integral de promoção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente; b) a priorização da proteção especial frente à política integral de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. A **proteção especial** de crianças e adolescentes não deve se constituir uma política específica, mas sim, um foco das várias políticas sociais.

Alguns autores apontam para fases distintas no processo de formulação de políticas sociais públicas:

- **observância das normas** que concedem direitos aos cidadãos e regem as políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente (leis, resoluções de conselhos, portarias e atos normativos);
- **análise de situação ou diagnóstico crítico** da realidade local e sua inserção na realidade estadual e nacional, particularmente com ênfase nos direitos violados ou a serem efetivados;
- **formulação das diretrizes** ou a decisão sobre as prioridades;
- **formulação do plano de ação** da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, com ações prioritárias, resultados esperados, custos para a sua realização e instrumentos/indicadores de avaliação; e
- **acompanhamento** (ou monitoramento) e **avaliação** do plano e das políticas traçadas (resultados alcançados).

Como realizar um diagnóstico situacional

Neste tópico pretendemos discutir a importância de os conselhos realizarem um diagnóstico situacional – ou análise de situação – das condições em que vivem crianças e adolescentes em cada localidade, assim como das necessidades existentes nesses locais. O diagnóstico situacional é uma das primeiras etapas da elaboração da política integral de promoção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como dos planos para a sua implementação. Trata-se de uma ferramenta importante para que os conselheiros obtenham um conhecimento sistematizado da realidade do município, dos seus limites e desafios a serem enfrentados.

O termo **análise de situação** é concebido como uma versão crítica do chamado "diagnóstico da realidade", e deve incluir uma análise das respostas dadas pela sociedade e das soluções propostas, algo que vai

além da tradicional caracterização do fenômeno. A análise de situação também dá destaque à natureza processual e ao seu caráter dinâmico, contrariando, assim, a visão tradicional de que "primeiro se diagnostica para depois intervir", como se diagnóstico e intervenção fossem etapas independentes. Consideramos neste texto, de forma simplificada, "diagnóstico situacional" e "análise de situação" como sinônimos, enfatizando a importância da análise crítica, processual e contextualizada da realidade local como tarefa essencial dos conselheiros.

Embora possamos supor que o investimento dos conselhos municipais dos direitos na criação de programas e projetos seja orientado por alguma forma de diagnóstico (particularmente um diagnóstico informal, realizado com base na experiência prática dos conselheiros), o Gráfico 1 mostra que apenas 12% dos conselhos do país estavam realizando ou já realizaram um diagnóstico local.

Segundo a pesquisa "Bons Conselhos" (CEATS; FIA, 2007), o desconhecimento da realidade de crianças e adolescentes nos municípios brasileiros é um dos principais obstáculos para a formulação de políticas adequadas. Constatou-se que apenas 20% dos CMDCA do país contam com diagnóstico documentado sobre a situação da criança e do adolescente; aqueles que não dispõem desse levantamento somam 45%. Em 35% dos conselhos, o diagnóstico está em fase de planejamento.

VOCÊ SABIA QUE

- tanto os planos de ação como os diagnósticos ainda são pouco realizados pelos CMDCA do país?
- os CMDCA elaboram mais planos de ação para o conselho do que diagnósticos sobre as condições em que vivem crianças e adolescentes? 20% dos conselhos realizam diagnósticos e 39% elaboram planos de ação;
- essa situação é similar à observada nos conselhos estaduais?
- esses dados revelam certa precariedade no planejamento em muitos conselhos brasileiros, considerando que o diagnóstico situacional deveria ser a base para a elaboração de um plano de ação consistente?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente.

Uma **análise de situação** pode ser desenvolvida em várias etapas na trajetória de um conselho municipal. Alguns, por exemplo, realizam uma ampla **análise de situação** da infância e adolescência no município, no momento inicial de sua constituição. Tal análise subsidia o processo de elaboração das normas gerais da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Esses conselhos seguem as suas atividades realizando diagnósticos específicos e propondo a reformulação de normas e diretrizes para solucionar problemas e demandas. Outros iniciam os seus diagnósticos focando nas violações de direitos mais graves, em seu município. Com esses dados, ampliam o escopo de ação na perspectiva de construir uma política integral de atendimento aos direitos de todas as crianças e de todos os adolescentes.

Seja qual for a estratégia adotada para a realização da análise de situação, é importante lembrar que a missão dos conselhos dos direitos é a formulação de uma política integral de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Infelizmente, como demonstra a Pesquisa "Bons Conselhos" (CEATS; FIA, 2007), muitos conselhos (privilegiando a estratégia de direcionar as atividades para as violações mais graves) tendem a focar suas ações nas chamadas políticas de proteção especial, deixando de cumprir o seu papel de universalizadores de uma política integral de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes do seu município.

Para pensar

Na análise de situação, qual é o foco priorizado pelo seu conselho?
Ele está mais voltado para as políticas de proteção especial ou tem um foco mais universal?

Algumas definições são importantes para que um conselho dos direitos da criança e do adolescente realize um diagnóstico situacional na sua área de abrangência. É recomendável que os conselheiros inicialmente discutam o formato que desejam para o diagnóstico, uma vez que essas decisões iniciais interferem no resultado final obtido.

Independentemente da estratégia adotada, algumas etapas, descritas a seguir, devem ser preenchidas na realização de uma análise de situação.

Elaborando o diagnóstico técnico

O diagnóstico técnico demanda a coleta e a análise de dados sociais e demográficos da população do município, visando dimensionar o universo a ser atendido e fornecer um parâmetro quantitativo das crianças/adolescentes excluídos das políticas de atendimento que garantem os seus direitos. Quanto mais detalhados forem os dados (faixa etária, gênero, diversidade étnica, tipo de família, região geográfica, nível econômico e escolaridade), maiores serão as possibilidades de análise.

Os municípios precisam, obrigatoriamente, prestar informações ao Governo Federal, como condição para o recebimento de recursos nas áreas de educação, saúde e assistência social. O Ministério da Saúde, por exemplo, possui uma base de dados pública com pelos menos cinqüenta indicadores de saúde de cada município brasileiro. Assim, a equipe de diagnóstico do CMDCA pode se apropriar dos dados já existentes para entender o seu significado no contexto do atendimento aos direitos da criança e do adolescente de cada município.

Órgãos como os Conselhos Tutelares, com destaque para o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (Sipia), as Delegacias Especializadas em Infância e Juventude, o Ministério Público (particularmente a coordenação dos centros operacionais das promotorias da infância e juventude) e o Juizado da Infância e Juventude são fontes importantes para a coleta de informações sobre as situações de violações dos direitos de crianças e adolescentes, bem como sobre situações de crianças e adolescentes em conflito com a lei. Alguns desses órgãos processam seus dados gerando estatísticas mensais e anuais de atendimento. No entanto, a maioria não registra ou processa dados, requerendo ajuda técnica externa para realizar o trabalho.

Os dados oferecidos pela Prefeitura e outros setores sobre a rede de serviços disponíveis à criança e ao adolescente podem ser consolidados e desenhados no “Mapa do Município”. É importante que, nessa fase do trabalho, as informações quantitativas sejam complementadas por meio de entrevistas com representantes dos diferentes setores envolvidos com a situação da infância e adolescência no município ou estado.

Dependendo dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis no conselho dos direitos e da complexidade da rede de atendimento do

município, a equipe de diagnóstico do CMDCA pode necessitar do apoio técnico de outras instituições para obter e discutir as informações.

Empregando a metodologia estratégica e participativa

Destacamos a importância de se adotar a metodologia estratégica e participativa na elaboração de uma análise de situação, assim como foi feito em Santana do Grajaú. Essa metodologia traz ganhos a curto e longo prazos para os conselhos, pois tem como características:

- envolver grupos da comunidade local, as próprias crianças e adolescentes e o Poder Público local que atua com essa faixa etária. Todos os setores devem participar, podendo ser coordenados por um grupo de trabalho com representantes das comissões do conselho municipal dos direitos e de outros, ou, ainda, das várias políticas setoriais do Governo Municipal;
- compreender o movimento da sociedade, isto é, a cultura de proteção à criança, as tradições e as relações sociais e econômicas.

A análise **estratégica e participativa** é produto de um conhecimento dinâmico e contínuo, construído por aproximações sucessivas de diversos atores e instituições. Ela começa com dados fornecidos pela Prefeitura e se completa nas discussões com a população, que compara as informações estatísticas com a sua vivência cotidiana. Portanto, é preciso buscar os dados da Prefeitura e da comunidade sobre a realidade local – os equipamentos, as instituições e outras facilidades disponíveis, bem como as necessidades e as prioridades da localidade. Os dados obtidos devem ser articulados ao testemunho da população, com o respaldo das informações estatísticas já existentes ou possíveis de serem coletadas. Dessa forma, capacita-se a comunidade a participar ativamente na leitura do seu cotidiano, na definição de políticas e no exercício do controle social.

OUTRAS MODALIDADES DE REALIZAÇÃO DO DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Alguns conselhos optam por utilizar uma metodologia estritamente acadêmica, demandando a especialistas e equipes de pesquisa a realização do diagnóstico situacional, reduzindo, dessa forma, o potencial político-educativo da metodologia estratégica e participativa. Outra possibilidade é a de realizar o diagnóstico situacional por meio do trabalho conjunto de conselheiros dos

direitos e tutelares, pesquisadores e outros atores participantes do sistema de garantia dos direitos, sobretudo quando é necessário auxílio técnico para a realização da análise de informações demográficas e sociais. Embora essas duas últimas modalidades possam constituir um instrumento valioso para o planejamento de políticas públicas, elas implicam custos adicionais.

No caso dos municípios sem condições para realizar o trabalho nos moldes aqui sugeridos, os conselheiros(as) devem recorrer a parceiros privilegiados como a escola, os juizados, os movimentos comunitários, dentre outros, buscando informações que ajudem na construção de um diagnóstico situacional.

Elaborando coletivamente o diagnóstico situacional

Nesta etapa, é importante mobilizar a comunidade para obter informações acerca dos principais problemas das crianças e adolescentes e avaliar os serviços existentes no município, a qualidade da prestação desses serviços, as demandas e prioridades definidas pelos grupos comunitários e o mapeamento dos vazios de cobertura de serviços básicos.

Figura 5 – Elaborando o diagnóstico situacional

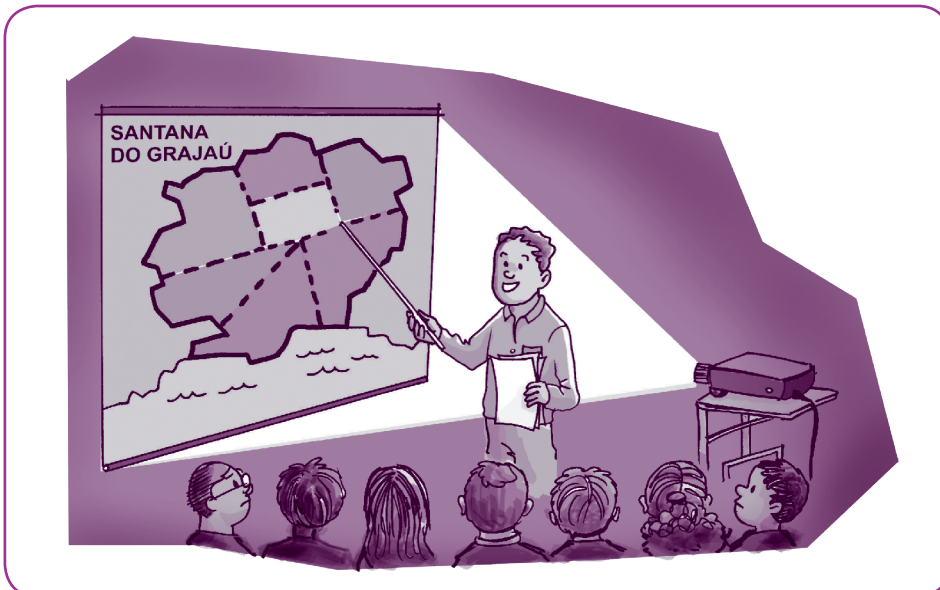



Ilustração: Tibúrcio (2008).

Após a exposição do Mapa do Município com os principais problemas destacados (que já se constitui um instrumento visual globalizante do microterritório e dos serviços locais), os participantes devem fazer uma discussão sobre os serviços reportados: qual o seu

desempenho, se atendem a todas as crianças, os adolescentes e suas famílias, quais os critérios de atendimento, qual o modo de atendimento e a sua relação com a comunidade, bem como as lacunas deixadas por eles.

Depois da realização das assembléias e reuniões em todas as microrregiões do município, deve-se redigir um texto que retrate a realidade discutida, destacando o que existe em termos de instituições, facilidades públicas e organizações não governamentais envolvidas com a questão da infância e da adolescência, bem como os maiores problemas e desafios identificados pelos conselhos.

O documento final do diagnóstico situacional, realizado de forma participativa e tendo como base os dados quantitativos e qualitativos, deve ser prático e instrutivo, visando subsidiar a elaboração da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Essa **análise de situação das crianças no município** geralmente fica sob a responsabilidade de uma pessoa ou um grupo com capacidade de análise e sistematização.

A análise nunca é uma peça pronta e acabada, mas um processo que pode contribuir antes, durante e após a formulação das diretrizes que norteiam as políticas de proteção a crianças e adolescentes.

A análise de situação é um instrumento avaliativo (como apresentaremos adiante com maior destaque) e que subsidia o processo de formulação de uma política integral de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Logo, sua estrutura deve ser baseada na verificação do cumprimento dos direitos dessa população constantes nas leis e nas políticas apropriadas.

O diagnóstico situacional deve ser uma atividade continuada, ao longo da própria atuação do conselho dos direitos, e precisa ocorrer de forma simultânea ao desenvolvimento de outras ações, como aconteceu com o CMDCA de Santana do Grajaú. Com base na demanda levantada pelo Conselho Tutelar de Santana do Grajaú, o CMDCA, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, decidiu que seria fundamental realizar o mapeamento e a caracterização dos casos de evasão escolar em todo o município. Esses conselhos firmaram uma resolução conjunta, demandando da Prefeitura a realização de um diagnóstico. A Prefeitura acatou a resolução, solicitando à Secretaria Municipal de Educação que articulasse a realização do mapeamento geral dos casos de evasão escolar. O representante da Secretaria Municipal de Educação no CMDCA já havia discutido o assunto com a titular da sua Pasta e ambos acordaram

que uma resolução conjunta entre o CMDCA e o Conselho Municipal de Educação seria um instrumento relevante para sinalizar à população sobre a importância do problema que, historicamente, desafiava a cidade. Para realizar a tarefa do mapeamento e caracterização da evasão escolar, a Secretaria Municipal organizou uma força-tarefa composta por professores e funcionários da Secretaria de Educação, conselheiros dos direitos, conselheiros tutelares e agentes de saúde.

Uma coordenação formada por um representante de cada área elaborou um breve plano de ação, que incluiu requerimento junto às escolas do município dos dados de crianças que estavam ausentes por mais de 60 dias, além da elaboração de um pequeno roteiro de visita e entrevista com as crianças e suas famílias. Foi com base nos resultados desse diagnóstico que o CMDCA e Conselho Municipal de Educação firmaram uma resolução conjunta, estabelecendo as diretrizes da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no enfrentamento à evasão escolar. Esses dados serviram de base para que os conselheiros sensibilizassem e mobilizassem os candidatos à Prefeitura a firmarem um compromisso público com a plataforma estabelecida pelos dois conselhos.

Para pensar

Revisite o caso de André e reflita sobre o processo de diagnóstico crítico da realidade efetuado naquela ocasião. Faça uma síntese dos pontos que contribuíram para o êxito do caso.

Após essa experiência, o CMDCA de Santana do Grajaú entendeu que a formulação de uma política tem, necessariamente, que se basear em uma leitura aprofundada da realidade. Com esse entendimento, os conselheiros decidiram realizar uma leitura mais ampla da situação do município, que incorporava outras questões relativas à infância e à adolescência; portanto, indo além da evasão escolar. Buscaram se informar sobre como realizar o diagnóstico situacional e constituíram um nova comissão para aplicar essa metodologia, composta por representantes de cada comissão.

Como formular as diretrizes da Política de Promoção, Defesa e Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente

Um conselho dos direitos com diagnóstico situacional do município já realizado está em situação privilegiada para formular políticas públicas de atenção a crianças e adolescentes em determinada localidade.

A definição dos papéis que cabem ao governo e aos conselhos dos direitos na elaboração de políticas públicas precisa ser muito clara, para evitar a superposição de tarefas e o imobilismo de ambos os lados. Por essa razão, o papel das Conferências e Fóruns dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Conselhos, como os da Saúde e Assistência Social, é o de estimular o governo a propor políticas, estabelecer os parâmetros para a sua elaboração, demandar ao governo que eles sejam ouvidos no processo de elaboração e, finalmente, deliberar sobre as propostas de políticas apresentadas pelos governos.

Alguns conselheiros acreditam que eles mesmos devem conduzir todo o processo de elaboração e deliberação das políticas. As experiências com esse tipo de atuação, no entanto, não foram bem-sucedidas. Primeiro, porque essa concepção ignora o princípio de que os governos foram eleitos para governar e que a sua eleição significa a escolha por certa plataforma política. Segundo, porque o Estado possui equipe técnica para desempenhar essa função. Por último, manter a separação entre os atos de elaborar a proposta e deliberar é importante para que os conselhos possam exercer mais isenta e qualitativamente o seu papel na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Portanto, os conselhos devem funcionar, por analogia, como uma mesa de negociação na qual o interesse da criança e do adolescente oriente o processo decisório.

Embora não se tenha consenso sobre essas perspectivas, a relação entre o conselho dos direitos e a administração municipal deve observar o status de prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Estabelecendo diretrizes e definindo prioridades para as políticas sociais públicas

A Constituição de 1988 determinou significativas mudanças para a gestão de políticas sociais públicas, o que representou uma verdadeira revolução em relação aos modelos anteriores. Dentre as transformações que mais influenciaram as políticas sociais voltadas para as crianças e os adolescentes, destacamos a descentralização político-administrativa, a participação social assegurada por meio dos conselhos e a universalidade do atendimento.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS

A Constituição de 1988 surgiu como um marco na história da política social brasileira, ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorava no país até então, uma vez que inseriu, no marco jurídico da cidadania, os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social. Com isso, houve uma verdadeira transformação no status das políticas sociais em comparação com as condições anteriores de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro lugar, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao propor novas e amplas fontes de financiamento – alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social – estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e a preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na concepção de seguridade e na prática da universalização.

Como uma das principais alterações estabelecidas pela Constituição e pela legislação posterior que regulamenta seus artigos está o fato de que a gestão das políticas públicas no Brasil passa a ser de responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios, estabelecendo, em decorrência, o **pacto federativo**. De acordo com o pacto, as diferentes instâncias devem atuar de forma complementar no financiamento, na execução e na coordenação dos sistemas de políticas públicas sociais.

Veja alguns exemplos de legislações que regulamentam artigos da Constituição de 1988. Observe que os dois números finais da lei após a barra indicam o ano de sua aprovação:

- Lei n. 8.080/90 e n. 8.142/90 que estabelecem o Sistema Único de Saúde;
- Lei n. 8.069/90, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Lei n. 8.742/93 que define a Lei Orgânica de Assistência Social/ LOAS;
- Lei n. 9.394/96 que estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB.

Para saber mais sobre responsabilidade compartilhada entre as diversas esferas de governo, sugerimos os trabalhos do professor Fernando Abrúcio e da professora Marta Arretche, disponíveis em sites como o da Fundação Seade e o da Fundação Konrad Adenauer.

Ao estabelecer responsabilidades compartilhadas, o princípio básico do pacto federativo é o da cooperação intergovernamental. Significa que cada instância da federação atua de forma complementar e autônoma, mas buscando assegurar a atenção universal às necessidades da população. Nas políticas sociais, essa forma de atuação compartilhada constituiu sistemas com diretrizes e normas para todo o território nacional, que buscam, ao mesmo tempo, assegurar a padronização da atenção e de serviços e a redução das desigualdades territoriais. Nessa lógica, prevê-se um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, que se estabelecem de forma complementar, com coordenação e comando do Poder Público em cada esfera, e se organizam para alcançar objetivos comuns.

A articulação de ações governamentais e não governamentais, em rede, é tratada no Capítulo 4 – "Comunicação e mobilização dos conselhos com instituições parceiras, redes de serviços e sociedade civil".

Para ilustrar essa lógica, podemos apontar como exemplo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Aprovado em junho de 2006, o Sinase, fruto de um intenso debate envolvendo diversos setores da sociedade e do Poder Público, constitui uma política pública destinada à inclusão social do adolescente autor de ato infracional. O sistema requer ações articuladas e complementares das três esferas de governo e das políticas setoriais de educação, saúde e assistência social.

O Sinase estabelece competências comuns e específicas para as três esferas, em conformidade com os preceitos Constitucionais e as disposições do ECA. São exemplos de responsabilidades compartilhadas ou concorrentes nessas esferas: o financiamento do sistema; a elaboração de normas específicas por meio de legislação; a garantia de condições para o funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

e a atuação, com transparência, em relação aos atos públicos destinados à execução das medidas socioeducativas.

Como exemplos de competências específicas da **esfera federal**, estão: coordenar o Sinase; formular e executar a política nacional; prestar assistência técnica aos estados; estabelecer consórcios intermunicipais e municipais visando à construção e implementação do sistema; e definir as diretrizes gerais sobre a organização e o funcionamento dos programas de atendimento.

Quanto às competências específicas da **esfera estadual**, temos: coordenar o sistema em seu âmbito; prestar assistência técnica aos municípios; criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação (inclusive de internação provisória); e estabelecer formas de colaboração para o atendimento socieducativo em meio aberto nos municípios.

O Sinase estabelece também competências específicas para os **municípios**, tais como coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo; elaborar o Plano Municipal de Atendimento; criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto.

A mesma lógica observada no Sinase é identificada nos demais sistemas de políticas sociais públicas, tais como a educação, saúde, assistência social, habitação, entre outras, prevendo algumas competências compartilhadas ou concorrentes e outras exclusivas para cada instância.

A gestão compartilhada representou a maior inovação para o âmbito municipal, uma vez que, com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios passaram a ser reconhecidos como entes da federação. Até então, eram compreendidos como unidades administrativas do Estado. Ao serem reconhecidos como tal, os municípios passam a ter autonomia para formular a legislação própria, definir mecanismos de arrecadação de tributos e, mais importante, passam a ser os principais responsáveis pela execução das políticas sociais. Estabeleceu-se, assim, o processo de descentralização das políticas sociais, mecanismo que tem por objetivo tornar a decisão e a execução das ações mais próximas dos cidadãos. Em relação a esse processo, devemos destacar alguns limites à sua

implantação, principalmente os relacionados às condições necessárias para a sua instalação.

> A descentralização não é um processo simples e requer, para avançar com solidez, a observação de algumas condições básicas: uma política explícita, articulada e contínua dotada de boa capacidade de coordenação; a adequada simetria entre descentralização de competências e encargos; a construção de capacidades administrativas nos níveis descentralizados em que passam a operar os programas; a introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação da informação (KAMEYAMA, 2001, p. 15).

É importante destacar que por "descentralização" entende-se a transferência do poder decisório sobre determinada questão. Note que é uma perspectiva distinta da "desconcentração", cuja característica central é a transferência de responsabilidades e/ou tarefas, mantendo o poder de decisão centralizado.

Algumas iniciativas da sociedade civil e de organismos internacionais contribuem para o fortalecimento da capacidade dos municípios para assumir suas responsabilidades na atenção aos direitos de crianças e adolescentes e aperfeiçoar as políticas públicas municipais. Dentre essas iniciativas, destacamos o "Programa Prefeito Amigo da Criança" da Fundação Abrinq, e o "Selo Município Aprovado" do Unicef.

Para a efetiva descentralização intergovernamental da União para Estados e Municípios, além de instituir modelos descentralizados no ordenamento jurídico, deve-se estabelecer condições para o seu funcionamento, tais como ampliar a capacidade técnica e administrativa dos municípios, para que possam assumir as funções previstas nos sistemas de políticas sociais. Isto requer mais investimentos financeiros em âmbito local e maiores incentivos da União e dos Estados. A esse respeito Abrucio; Couto (1996) afirmam:

> Os municípios enfrentam hoje um duplo desafio: precisam assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local (p. 40).

Para saber mais sobre o "Programa Prefeito Amigo da Criança" e o "Selo Município Aprovado", acesse os sites da Fundação Abrinq e do Unicef, respectivamente.

Outra característica predominante no modelo de políticas sociais pós-Constituição de 1988 diz respeito à participação social em todas as etapas da execução das políticas, desde a sua formulação até a avaliação dos resultados. Os conselhos de políticas setoriais e de defesa dos direitos adquirem importância especial para assegurar o **controle social** sobre as políticas sociais públicas. O controle social é uma conquista da sociedade civil, uma expressão da democracia e da cidadania (POLIS, 2006).

Para pensar

Como vem ocorrendo o processo de descentralização e participação no seu município? Destaque as particularidades desse processo no que se refere à atenção a crianças e adolescentes.

Que ações devem ser priorizadas em uma política de atenção à infância e à adolescência para assegurar um padrão de dignidade a toda a população dessa faixa etária?

Outro aspecto transformador da Constituição de 1988 refere-se à **universalidade do atendimento** a crianças e adolescentes, explícita nas políticas sociais básicas, uma vez que uma série de serviços devem ser criados para assegurar direitos e não somente para atuar quando tais direitos forem violados. Em outras palavras, não se trata de atender exclusivamente às situações de violação de direitos, mas de promover uma atuação proativa do Poder Público na estruturação de uma rede de serviços que assegure a atenção a todos os direitos estabelecidos na Constituição e no ECA. Os municípios têm importante papel na criação desses serviços de educação, saúde e assistência social, uma vez que devem ser oferecidos próximos à moradia das crianças, dos adolescentes e de suas famílias. Tal idéia está diretamente relacionada à lógica da promoção dos direitos, presente no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se consolida pela oferta de serviços continuados para atender às necessidades sociais.

Um exemplo dessa visão universal pode ser verificado na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas) – ambos disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

> A Loas é uma revolução do ponto de vista da assistência social, assim como o ECA o é na política de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. (...) A construção do desenho dessa política social, que teve início na década de 1990, obedeceu a dois rumos. Um rumo que, a meu juízo, é um rumo menor, seria aquele de só termos uma perspectiva organizativa da assistência social sob a ótica da lógica do Estado, da lógica da gestão. Outro rumo seria o de convalidarmos a assistência social como política de direitos sociais, o que supõe enraizar essa discussão no debate da sociedade civil, para que realmente se possa construir a garantia de padrões de qualidade, de dignidade ou de mínimos de cidadania a todos (SPOSATI, 1999, p. 123).

Ao estabelecer o modo de organização da assistência social no Brasil, o Suas define que a proteção a ser oferecida se organizará em proteção social especial e proteção social básica. A proteção social especial contempla as situações de exclusão social a que estão submetidos diferentes grupos etários, inclusive e prioritariamente crianças e adolescentes. Explicita-se, assim, a responsabilidade de uma política organizada em todo o território nacional que, articulada intersetorialmente, deve enfrentar as situações de risco pessoal e social. Já a proteção social básica busca prevenir situações de risco, superando a histórica atenção voltada às situações emergenciais. Essas exigiam ações indenizatórias de perdas já instaladas, mais do que ações asseguradoras de patamares de dignidade e de desenvolvimento integral. Estabelecer esse caráter de política pública para a assistência social requer, dentre outras questões, "superar idéias tutelares e de subalternidade, que identificam os cidadãos como carentes, necessitados, pobres, mendigos, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como sujeitos de direitos" (BRASIL, 2005, p. 25).

A partir da concepção da assistência social como política de proteção social, são estabelecidas garantias que devem ser ofertadas por essa política, de modo a combater inseguranças que o cidadão enfrenta ao longo dos seus ciclos de vida. No caso de crianças e adolescentes, o objetivo é contribuir para o desenvolvimento e o processo de autonomização dessa população. Assim, a Política Nacional de Assistência Social afirma que cabe à proteção social garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

Em seu art. 88, o ECA estabelece as diretrizes da política de atendimento a crianças e a adolescentes. São elas: municipalização do atendimento; criação dos conselhos dos direitos; criação e manutenção de programas específicos; manutenção de fundos vinculados aos conselhos; integração intersetorial para efeito de agilização do atendimento ao adolescente autor de ato infracional; mobilização e participação da opinião pública.

A política de atendimento dos direitos estabelecida pelo ECA propõe, no art. 87, as seguintes linhas de ação: políticas sociais básicas; políticas e programas de assistência social; serviços especiais para vítimas de violência; serviços de atenção a desaparecidos e proteção jurídico-social.

Os conselheiros dos direitos devem confrontar os dados da realidade local com os parâmetros contidos nas leis em níveis federal, estadual e municipal e nas normas estabelecidas pelos conselhos dos direitos e conselhos setoriais (saúde, educação e assistência social) dos três níveis federativos. Embora os conselhos municipais devam acatar os parâmetros nacional e estadual, eles podem instituir outros direitos para crianças e adolescentes do município, desde que não contradigam aqueles constantes nas leis federais e estaduais.

Após a comparação entre as leis e a realidade, os conselheiros decidem se devem propor, de uma só vez, diretrizes de políticas para solucionar os problemas encontrados na **análise de situação**, elaborando uma espécie de plano a longo prazo para a infância e adolescência no município, ou se devem trabalhar por partes, elaborando um planejamento interno do conselho dos direitos e prevendo um cronograma de estabelecimento de diretrizes para cada tipo de situação encontrada ao longo de dois, três, quatro ou cinco anos. De uma forma ou de outra, a fase de elaboração das diretrizes e do Plano da Política de Promoção, Defesa e Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente pode levar um longo tempo. O Conanda, por exemplo, levou mais de dois anos preparando a proposta do Sinase.

Outra questão refere-se ao papel e à estratégia do conselho municipal na formulação de diretrizes para as políticas setoriais para as quais já existam outros conselhos, como o da saúde, educação e assistência social. Considerando que o CMDCA é um conselho dos direitos, cuja ação é transversal a outras políticas, sua resolução deve ser acatada por todas as instâncias do Poder Público Municipal. Contudo, levando-se em conta que os conselhos setoriais têm um acúmulo maior de conhecimento em suas áreas de atuação, o trabalho em rede fortalece a proteção dos direitos da criança e do adolescente e que uma ação conjunta ganha mais força política para ser acatada e implementada pelo município, é recomendado que o CMDCA defina as diretrizes para as áreas em conjunto com os conselhos setoriais. O Conanda adotou essa estratégia na elaboração do Sinase e do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, que foram elaborados em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social.

Elaborar normas e diretrizes de uma política significa definir **prioridades**. Essa definição implica a adoção de ações estratégicas visando à alteração da qualidade de vida da população infanto-juvenil. Ao priorizar, por exemplo, "a redução da mortalidade infantil", "o aumento do sucesso escolar" ou "a municipalização das medidas socioeducativas alternativas à internação", o conselho tem que estabelecer metas e prazos a atingir e articular serviços e ações.

A seguir, apresentamos as diretrizes nacionais preconizadas pelo Conanda para a organização, o desenvolvimento e a avaliação de programas executados pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil, na área da educação.

DIRETRIZES NACIONAIS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

O problema

A educação no Brasil ainda é marcada por profundas desigualdades entre as regiões e entre as áreas rurais e as zonas urbanas de concentração da pobreza.

Vários anos de deterioração do ensino público levaram a grandes disparidades, do ponto de vista qualitativo, entre os setores públicos e privados da educação nacional.

Tendo em vista que o insucesso escolar é considerado uma das principais causas da ineficiência do sistema público, e que ele é expresso pelos elevados índices de distorção idade-série, conseqüência da repetência e do abandono, a atual política educacional está empenhada em apoiar estratégias de correção do fluxo escolar.

Dados do Censo Escolar de 1998 mostram alguma melhoria, mas os índices continuam insatisfatórios: cerca de 46,7% dos alunos do ensino fundamental apresentam distorção idade-série, embora a taxa de reprovação tenha caído para 11,4% e a taxa de abandono para 11,1%.

Na educação infantil, apenas 33% da população de crianças de 4 a 6 anos recebem atendimento na pré-escola, e 5% das crianças entre 0 e 3 anos têm acesso a creches. Estudos já realizados em vários países têm demonstrado que as crianças que recebem o atendimento adequado na educação infantil apresentam melhores resultados no ensino fundamental, o que ilustra a gravidade dos dados apresentados.

Constata-se a existência de várias experiências exitosas que introduziram novos padrões de gestão educacional, associaram a valorização do professor e a democratização das escolas com a participação da comunidade, em forma

colegiada, e proporcionaram mais autonomia para as unidades escolares. É evidente que a situação da educação no Brasil ainda exige um grande esforço e investimentos para a superação do baixo nível de ensino e da perversa distribuição de escolaridade ainda observada.

▸ Diretriz 1 – Garantir a qualidade do ensino público

Estratégias

1.1 Valorizar o profissional da educação por meio da capacitação continuada e da justa remuneração;

1.2 Prover a manutenção dos recursos necessários à atividade educacional, tais como infra-estrutura, equipamentos, salas adequadas, água, luz;

1.3 Investir em material didático-pedagógico adequado ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem;

1.4 Cumprir os parâmetros curriculares e os temas transversais propostos pelo MEC;

1.5 Adotar medidas de correção de fluxo escolar para crianças e adolescentes em defasagem idade-série, propiciando o ensino modular para aqueles que estão em situação de rua, cumprindo medida socioeducativa de internação, ou no trabalho;

1.6 Assegurar escolas próximas às residências e, em casos especiais, os meios de locomoção gratuitos;

1.7 Fornecer, em caráter contínuo, merenda escolar de qualidade, respeitadas as especificidades culturais e regionais;

1.8 Promover a integração escola-família-comunidade na elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico;

1.9 Estimular a implantação da escola de tempo integral;

1.10 Implantar projeto pedagógico específico para a Educação Infantil;

1.11 Garantir instalações e equipamentos compatíveis com a faixa etária.

▸ Diretriz 2 – Implantar a universalização do ensino público desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, assegurando a Educação Básica para jovens e adultos

Estratégias

2.1 Assegurar um programa nacional de subsídios financeiros para as famílias de crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade, estendendo o mesmo benefício ao Ensino Médio;

2.2 Redefinir os percentuais dos Fundos da Educação para garantir a universalização da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, Ensino Profissionalizante e Educação de Jovens e Adultos, observando o que determina a LDB para cada esfera de governo;

2.3 Ampliar gradativamente a oferta de creche e pré-escola, de forma a atingir a universalização da Educação Infantil;

2.4 Assegurar um aumento progressivo dos investimentos em educação, atingindo 10% do PIB, até 2009.

Fonte: Conanda (2000).

Para que cada uma das prioridades seja atingida, de fato, é fundamental um somatório de ações envolvendo setores como os de nutrição, assistência social, esporte, lazer, cultura, bem como ações de proteção especial e outras. Desta maneira, vai-se progressivamente introduzindo novas ações e medidas, integrando serviços que tradicionalmente atuam de forma setorizada e isolada. O plano de ação tem, portanto, a missão de introduzir um novo olhar sobre a criança e o adolescente, alterar a condução de políticas que têm se mostrado pouco efetivas para a sua proteção e, acima de tudo, gerar transparência da ação pública, propondo acompanhamento, avaliação e controle da sua execução.

Para pensar

Que benefícios podem ser oferecidos a crianças e adolescentes por meio da execução de um plano de ação intersetorial?

A integração de serviços para o atendimento a essa faixa etária já acontece em seu município? Que serviços essenciais ainda precisam ser mobilizados? O que deve ser feito para conseguir novas adesões?

Cada governo eleito tem um prazo determinado para elaborar e enviar às Casas Legislativas o chamado Plano Plurianual, com metas para todas as áreas de sua competência. No caso da proteção a crianças e adolescentes, esse plano deverá contemplar as diretrizes traçadas pelo conselho. Recomenda-se, portanto, a elaboração de um plano específico para a política de atendimento aos direitos das crianças e do adolescente ou, no mínimo, que esta esfera esteja bem detalhada em planos mais globais.

Ao definir prioridades na formulação de políticas sociais públicas, dois direitos fundamentais precisam ser fortemente considerados: o direito de uma criança ou adolescente ser criada e educada no seio da sua família (e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária); e o seu direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, de acordo com os Capítulos 2 e 3 do ECA. Ambos os temas são abordados sucintamente a seguir.

Considerando as famílias na formulação das políticas sociais de proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente

O direito à convivência familiar e comunitária é fundamental. Da mesma forma que a criança e o adolescente estão interligados ao núcleo familiar, suas famílias também estão integradas a uma comunidade. Tal espaço coletivo necessita de investimento do Estado em políticas públicas que garantam a oferta de serviços essenciais, tais como de atenção às famílias, programas de complementação de renda e de geração de trabalho (BRASIL, 2006).

Desenvolver políticas nessa direção requer uma mudança de perspectiva na compreensão e no lidar com as famílias. Esse é um desafio importante, visto que quando fortalecido o princípio da cidadania infanto-juvenil, estabelecem-se como agentes responsáveis por assegurar direitos o Estado, a comunidade e as famílias.

O princípio da convivência familiar e comunitária, garantido no art. 227 da Constituição Federal de 1988 e no art. 4º do ECA, enfatiza a lógica da não institucionalização da população infanto-juvenil, de modo a facilitar e promover o desenvolvimento integral e saudável dessa população. O convívio é essencial para o desenvolvimento humano, para a realização da autonomia e da participação social, visto que é na dinâmica social que se desenvolve o sentimento de pertença, a construção das identidades, o estabelecimento de objetivos, crenças e valores, pelos quais aprendem-se códigos de linguagem e se desenvolvem singularidades. O convívio e a socialização são essenciais para que as pessoas aprendam mutuamente e se sintam valorizadas, o que favorecerá sua relação com outros grupos. As habilidades para o convívio são assimiladas desde os primeiros anos de vida e constituem-se aprendizado constante ao longo de toda a existência.

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) está disponível para consulta no site do Conanda. Foi elaborado a partir de texto produzido pela Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, (criada pelo Decreto Presidencial de 19 de outubro de 2004) e recebeu contribuições advindas da consulta pública. Esteve sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) aponta como algumas das habilidades anteriormente mencionadas: compreender e aceitar regras, perceber os papéis sociais e familiares, aprender a cooperar e a compartilhar (BRASIL, 2006). Ou seja, o convívio constitui-se um aprendizado constante, que se processa por meio de desafios ao longo de toda a vida, com particularidades importantes no período da infância e da adolescência. Assim, favorecer o convívio requer assegurar a construção de valores, o fortalecimento da autoestima e o combate às desigualdades, de modo que não se introduzam ou se reproduzam relações de subordinação e violência. Implica, ainda, promover referências seguras, acolhedoras e favorecedoras do diálogo.

Figura 6 – Convivência familiar

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Apresentamos, a seguir, um pouco da evolução das famílias na sociedade brasileira, para ajudar você, conselheiro, a ter sempre em mente a importância de se propor políticas públicas que protejam os direitos da criança e do seu sistema familiar de convivência. Também o fazemos para lembrar que as visões que se tem sobre as famílias podem influenciar a atuação dos serviços a elas destinados (com abordagens mais inclusivas ou seletivas), bem como o tipo de suporte oferecido. Podem, ainda, impedir o reconhecimento de potencialidades, especialmente quando as famílias são vistas como “desorganizadas” e incapazes de gerir seu futuro (DESLANDES et al., 2004).

A evolução das famílias na sociedade brasileira

Historicamente, no Brasil, quando se falava sobre famílias, eram destacadas as famílias das camadas mais pobres da população (os códigos e legislações para os "menores" quase sempre se destinavam a esses grupos), que eram vistas como "incapazes" de prover as necessidades da prole, "irresponsáveis" na sua educação, ou mesmo "desajustadas" aos parâmetros da boa moral e da inserção social produtiva.

Como se sabe, o modelo idealizado da família ocidental, branca, anglo-saxã, predominante até as décadas de 1960 e 1970, era o do casamento monogâmico estável e baseado em papéis sexuais rigorosamente definidos entre os cônjuges. Esse modelo de família nuclear, na realidade, nunca foi o mais usual entre as classes populares. Apesar disso, famílias de origens étnicas distintas, com precários recursos financeiros, e organizadas de outras maneiras que não em unidades nucleares seriam classificadas como "desestruturadas".

A ocorrência de vários fatos que contestavam esse modelo nuclear – queda da taxa de casamentos formais, aumento da coabitação, entrada maciça da mulher no mercado de trabalho, altos níveis de desemprego masculino, destituindo muitas vezes o homem do papel de provedor, entre outros – anunciava ao senso comum e ao debate intelectual que mudanças profundas estavam em curso.

A família contemporânea é agora reconhecida em suas múltiplas formas de organização. Parece apresentar um modelo recorrente "com casal instável, do qual a mãe é o eixo-central, apoiado por uma rede de parentesco alargada, e que se torna mais complexo com as recomposições familiares" (SEGALEN, 1999, p. 328).

No Brasil, essas múltiplas configurações são notórias. Uma pesquisa no Estado de Goiás, com 1.272 famílias, identificou 13 tipos de desenhos familiares, derivados dos tipos nuclear (pai e mãe com filhos), monoparental (apenas um dos pais com filhos) e extensa, que agrega pai, mãe, filhos e outras pessoas (SOUSA; RIZZINI apud SOUSA; PERES, 2002).

Apesar das evidências cotidianas sobre as mudanças na composição e dinâmica familiar, no imaginário social, a família ocidental ainda é idealizada a partir do modelo de família nuclear. Assim, torna-se mais do que

necessário olhar a família em seu movimento de organização e reorganização, evitando a naturalização de um único modelo e o estigma em relação às formas e arranjos diferenciados. É preciso considerar as respostas próprias que os diferentes grupos familiares, dentro da sua cultura, conseguem dar as suas demandas e projetos (CARVALHO, 2002).

O reconhecimento das novas formas de organização familiar, ocorrido nas últimas décadas, parece já ter sido incorporado ao cotidiano dos serviços de proteção social. Contudo, a sociedade ainda espera encontrar os mesmos papéis sociais outrora definidos (pai provedor e mãe abnegadamente dedicada, por exemplo). É reconhecido que as formas de estruturação da família se diversificaram, mas não se admite que os papéis tenham se modificado entre seus membros, no que diz respeito à provisão de afeto, subsistência e proteção. Segundo Mioto (2006):

> Essa indicação nos leva a supor que o consenso existente sobre as transformações da família tem se concentrado apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição. O mesmo parece não acontecer quando se trata das funções familiares. Apesar das mudanças na estrutura, a expectativa social relacionada às suas tarefas e obrigações continua preservada. Ou seja, espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcado em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno (p. 53).

Nos anos 1990, toma lugar um discurso sobre a importância dos laços familiares e da revalorização da família, enfocando seus papéis protetivos e de espaço privilegiado de desenvolvimento de relações interpessoais (SEGALEN, 1999). O que se discute a partir dessa década é que se faz necessário reconhecer as potencialidades protetivas, educativas e socializadoras da família. Um dos exemplos mais tangíveis é a prática histórica de ajuda mútua entre as famílias pobres. Essas famílias constituem redes de suporte essenciais para o enfrentamento das agruras da pobreza, do desemprego, da doença e do desamparo (MELLO, 2002).

No campo das políticas sociais, a família não pode ser mais vista como alvo passivo, mas como beneficiária/usuária, parceira e "miniprestadora" de serviços de proteção e inclusão (CARVALHO, 2002). Contudo, esse imenso potencial se faz em estreita aliança com a efetiva atuação

das políticas sociais públicas. Em outras palavras, não se trata de delegar à família tal papel, ignorando a responsabilidade de ação do Estado. A atuação familiar só se dará, em sua amplitude, se potencializada pela ação pública.

Para pensar

Como tem sido a atuação do conselho em que você trabalha no que diz respeito ao atendimento às famílias e à consideração do seu potencial?

Torna-se fundamental reconhecer que o "potencial protetor e relacional aportado pela família, em particular daquela em situação de pobreza e exclusão, só é passível de otimização se ela própria recebe atenções básicas" (CARVALHO, 2002, p. 19). Algumas estratégias são importantes para que as famílias se sintam fortalecidas em seu papel protetivo, tais como serviços de atenção às famílias, com ênfase em uma escuta de acolhimento; expansão e qualificação de uma rede de serviços de apoio psicossocial, cultural e jurídico, bem como a sua inclusão em programas de complementação de renda e de geração de trabalho.

O que observamos, entretanto, é que as políticas sociais, os serviços e as propostas de atenção às famílias continuam atuando, majoritariamente, em situações-limite (de violência intrafamiliar, trabalho infantil, exploração sexual etc.) e não no cotidiano das necessidades e potencialidades da criança e da sua família (MIOTO, 2006). Famílias em situação de vulnerabilidade social inspiram proteção e cuidados para que possam ser cuidadoras. Seus arranjos, estratégias e formas de organização demandam um olhar ampliado, buscando enxergar seu dinamismo onde outrora se via "desestruturação". Igualmente, é importante reconhecer que o papel protetivo da família não é inato, mas que suas condições de realização são dadas socialmente, cabendo às políticas públicas se voltarem para tão importante questão (DESLANDES et al., 2004).

Considerando a diversidade na formulação de políticas sociais de proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente

O tema da diversidade ainda é pouco lembrado ao se formular políticas sociais públicas. Está fundamentado no art. 2º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* que afirma:

> todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.

O conceito de diversidade nasce no contexto histórico da expansão européia, entre os séculos XVIII e XIX, e foi utilizado para explicar as diferenças culturais verificadas nas civilizações dos continentes descobertos pelos europeus. Serviu de subsídio para justificar a dominação européia, ajudando a desenvolver ao longo dos séculos uma idéia de superioridade e hierarquia de uma cultura sobre outras.

Em 2001, a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) aprovou, por unanimidade, a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*, que enfatiza o reconhecimento das diferenças como necessário à realização dos direitos humanos e às liberdades fundamentais, para a paz e a segurança. A Declaração, ratificada pelo Brasil em 2006, define a diversidade cultural como patrimônio comum da humanidade. Ela pode ser encontrada no site da Unesco.

Durante o século XX, o conceito de diversidade ganhou extensão e acompanhou os novos estudos antropológicos sobre como as civilizações e as nações se relacionavam entre si. Ou seja, como países, povos e etnias construíam a sua própria imagem e, ao mesmo tempo, a do outro. No seu sentido mais simples, o conceito de diversidade cultural tinha como referência a multiplicidade de culturas ou de identidades culturais. As definições mais atuais de diversidade apresentam um leque bem mais variado, não apenas relacionado à cultura. Podemos hoje falar de uma **diversidade** existente em um mesmo país que, dentro de sua mesma cultura, pode abrigar diferentes grupos e segmentos que se afirmam por uma identidade própria. Por exemplo, podemos falar da **diversidade** dos grupos raciais, de gênero ou étnicos ou, ainda, das especificidades dos grupos segmentados por idade (crianças, idosos), orientação sexual ou habilidades físicas. O conceito pode ser ainda mais amplo, se definido em termos de localização geográfica ou histórias pessoais.

Para que se efetive o potencial da diversidade, é preciso dar valor à **diferença**. Contudo, diversidade não significa apenas perceber diferenças, mas conhecer o seu significado e valor histórico para cada sociedade ou grupo. Trata-se de um valor que nos ensina a olhar para a nossa

própria diferença e a reconhecer as nossas próprias práticas cotidianas. Com esse entendimento, a idéia de diversidade deixaria de ser apenas uma constatação das diferenças, correndo sempre o risco de hierarquizá-las, para tornar-se uma ferramenta para o diálogo e o compartilhamento de valores.

Figura 7 – Diversidades

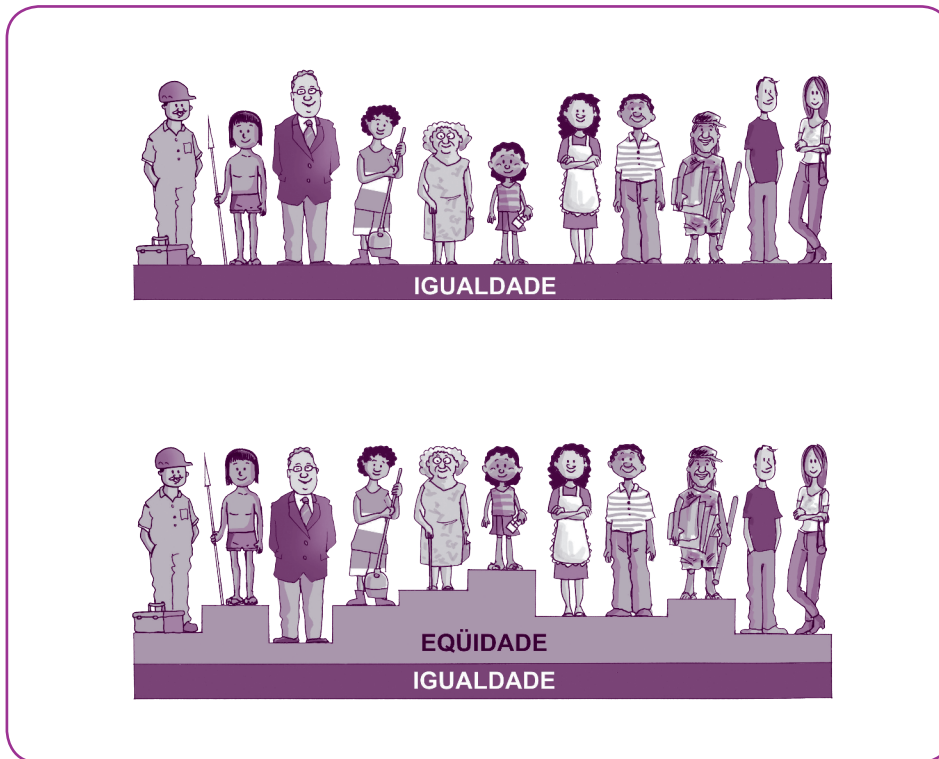



Ilustração: Tibúrcio (2008).

Como incluir o tema da diversidade na formulação das políticas públicas? Que diferença faz a inclusão desse tema se a política pública, por princípio, é igual para todos? O fato é que, na prática, nem sempre a igualdade prevista nas leis consegue assegurar direitos para todos. Na história brasileira, muitas crianças ficaram e têm ficado sistematicamente fora da política universal de garantia dos direitos. O fato exige alternativas mais eficazes para incorporá-las em uma política realmente universal.

Quando uma política universal não consegue atingir 100% da população-alvo, é preciso investigar, de forma mais direcionada, quais as razões desse fato. Por que alguns grupos são contemplados e incluídos e outros não? Uma das razões para a exclusão de determinados grupos é certamente

a desigualdade econômica e social que, por muitos séculos, foi justificada pelas diferenças entre sexos, raças, povos, idades e pessoas com deficiências, dentre outras especificidades humanas. Em nosso modelo de desenvolvimento social e econômico, pessoas com essas diferenças eram e continuam a ser menos valorizadas. A desigualdade acabou por colaborar para a desvalorização da diversidade humana, anulando seus aspectos positivos e criando as condições para a discriminação e a separação social.

Eqüidade configura um princípio de justiça redistributiva proporcional, pautado mais pelas necessidades de pessoas e coletivos e por um senso reparador de dívidas do que pela sua igualdade formal diante da lei. Representa o aprofundamento do princípio de igualdade formal de todos diante da lei. Implica que pessoas e coletivos que se encontram em circunstâncias especiais ou que são diferentes sejam tratados de forma especial ou diferente.

Alguns autores afirmam que para reduzir os efeitos negativos da desigualdade é preciso promover a **eqüidade** nas políticas públicas (RAWLS, 2002). Ou seja, mediante os princípios da justiça, adaptar a norma universal a um caso específico, visando tornar a norma mais justa e o caso atendido no seu direito devido. A **eqüidade** não corrige o que é justo na lei, mas completa o que a justiça não alcança (CARVALHO FILHO, 2003).

Dessa forma, aplicando o princípio da eqüidade para reduzir as desigualdades, conseguiremos desenvolver políticas mais afirmativas e inclusivas que assegurem os direitos universais à totalidade de crianças e adolescentes. Contudo, trata-se de um duplo esforço: ao mesmo tempo em que adotamos o princípio da eqüidade para reduzir desigualdades, devemos promover o valor e o potencial da riqueza da diversidade entre sociedades e grupos.

Com esse olhar, compreendemos que crianças e adolescentes são muito diferentes entre si, demandando competência e criatividade dos profissionais na aplicação de medidas adequadas a cada situação específica. Como exemplos, podemos citar crianças e adolescentes nas seguintes situações: com deficiência auditiva ou visual, que precisam estar na escola; com uma opção sexual que os tornam discriminados em sala de aula; discriminados por serem negros ou por pertencerem a grupos indígenas; portadores do HIV; vivendo em abrigos; que moram em áreas rurais, em comunidades quilombolas ou ribeirinhas. Toda essa diversidade não pode ser alvo de discriminação, exclusão ou negligência; crianças e adolescentes não podem crescer achando que ser negro, homossexual, deficiente visual ou que morar em áreas distantes e pobres seja um defeito.

O conselho dos direitos precisa formular políticas e atuar para garantir a defesa e a integridade moral, física e psicológica da criança vítima de preconceito e segregação.

Para pensar

Como o conselho em que você atua tem trabalhado com a diversidade? Reflita sobre situações já vivenciadas, no conselho, em que o tema da diversidade foi (ou deveria ter sido) abordado.

A pesquisa "Bons Conselhos" (CEATS; FIA, 2007) investigou a forma como a questão da diversidade dos grupos sociais atendidos pelos conselhos dos direitos tem sido tratada. Para tal, examinou a condição de grupos que se situam longe do acesso a políticas e ações de promoção e proteção dos direitos, tais como crianças e adolescentes indígenas, moradores de assentamentos e quilombolas.

Segundo o relato dos CMDCA que participaram da pesquisa, esses grupos são inexistentes na maioria dos municípios brasileiros. Conselhos municipais de todo o país informaram não saber da existência de crianças e adolescentes que vivem em áreas de garimpo (78% dos conselhos), quilombos (74%), comunidades indígenas (73%), comunidades ribeirinhas (63%) e assentamentos (53%). Embora os conselhos avaliem a qualidade do atendimento prestado a essas minorias como regular, essa avaliação refere-se a um universo muito pequeno, uma vez que a cobertura de atendimento é extremamente precária. Os dados evidenciam a situação de desproteção das crianças e adolescentes desses grupos, que, em sua maioria, não dispõem de nenhum tipo de suporte para suas necessidades específicas.

Os 25 conselhos estaduais investigados confirmam a visão dos conselhos municipais, ilustrando uma vez mais a invisibilidade das crianças e adolescentes dos grupos minoritários mencionados. Vale destacar que muitos conselhos estaduais declararam não ter informações sobre a existência de crianças e adolescentes indígenas, o que não corresponde à realidade local. Em todas as unidades da federação há tribos indígenas, o que aponta a necessidade de investimentos e esforços para se obter uma visão mais ampla da diversidade de crianças e adolescentes que devem ser alvo das políticas públicas. Esse desconhecimento pode ser conseqüência das dificuldades desses órgãos em obter informações sobre as realidades locais, o que sugere certo isolamento das instituições em relação aos problemas existentes, ou desconforto em transmitir informações sobre essas populações.

Para pensar

Como ocorre o atendimento aos grupos historicamente discriminados no conselho em que você atua?

Reflita sobre os dados apresentados pela pesquisa "Bons Conselhos" (CEATS; FIA, 2007), utilizando-os como subsídios para analisar as práticas desenvolvidas em seu conselho.

O Capítulo 3 amplia a discussão sobre o tema diversidade, com uma abordagem voltada especialmente para o dia-a-dia dos conselhos tutelares.

Individualizar o atendimento para atender às necessidades específicas de cada criança ou adolescente se constitui um desafio para os conselhos. Os gestores das políticas públicas precisam prover o atendimento adequado, por exemplo, para uma criança indígena que sofre de uma deficiência física, ou para uma menina negra que foge do assentamento urbano em que vivia, procurando melhores condições de vida em outra localidade. Entender as diferenças de cada criança, adolescente e família e o contexto cultural de onde vêm é um passo fundamental na formulação de políticas públicas de qualidade, bem como no monitoramento do atendimento oferecido.

Como monitorar e avaliar as políticas públicas

No Brasil, ainda há pouca tradição de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Diante desse cenário, vamos discutir, em mais detalhes, as estratégias para monitorar e avaliar o andamento do plano da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente.

Distinguimos o monitoramento da avaliação, ressaltando que o primeiro analisa o projeto (programa ou política) enquanto o mesmo é executado, incorporando-se ao cotidiano da execução e dando retorno imediato em relação aos progressos e aos problemas encontrados. A avaliação, por sua vez, é um tipo de investigação sistemática do mérito, valor ou da importância de um projeto, serviço ou uma ação. No final do processo avaliativo, esperamos que seja feito um juízo de valor sobre o programa, serviço ou ação avaliada (se é útil, efetivo ou eficaz). No entanto, embora monitoramento e a avaliação sejam processos distintos, são também complementares: o monitoramento é uma atividade importante de avaliação.

O que observamos, hoje, no desenvolvimento das políticas sociais é que as etapas de monitoramento e avaliação não têm sido desenvolvidas de forma articulada e seqüencial. Os processos de planejamento são raros e o monitoramento e a avaliação quase inexistentes. Há dificuldades na definição de indicadores que permitam avaliar o real alcance das ações desenvolvidas e o seu impacto na vida dos cidadãos atendidos pelas políticas. A dificuldade de monitoramento está presente em todas as instâncias e em todos os setores das políticas sociais, tanto no que se refere à apresentação de resultados para o controle da sociedade, quanto ao planejamento interno das ações.

Para saber mais sobre dificuldades no monitoramento, metodologias utilizadas e resultados alcançados por algumas políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, acesse os sites da "Rede de Monitoramento Amiga da Criança" e da "Rede Sou de Atitude".

O conselho dos direitos possui um instrumento fundamental para o exercício do controle social que pode ajudá-lo no monitoramento e na avaliação das políticas: a **competência legal** para solicitar dados, informações, procedimentos e resultados de todos os serviços públicos e privados.

O Poder Público tem pouca tradição de monitorar e avaliar suas políticas, o que torna as demandas dos conselhos um instrumental útil na mudança da própria prática do aparelho de Estado. Quase sempre o monitoramento do plano e a sua avaliação têm se constituído uma atividade secundária ao desenvolvimento da ação, sendo deixada para o final das atividades e, na maioria das vezes, realizada às pressas e sem metodologia adequada. As avaliações, quando existentes, são realizadas numa modalidade assistemática de **avaliação interna**, baseada no modelo contábil (que compara pontos positivos e negativos), basicamente centrada em resultados imediatos.

VOCÊ SABIA QUE

- mesmo sendo função do CMDCA monitorar e avaliar a implementação das políticas com foco na criança e no adolescente, apenas 17% dos conselhos municipais têm procedimentos dessa natureza estruturados e 46% não os possuem, estando os demais (37%) em fase de elaboração?
- 50% dos conselhos estaduais não dispõem de tais procedimentos, enquanto apenas 13% os têm? E que o restante (38%) encontra-se em fase de elaboração de procedimentos e ferramentas de monitoramento e avaliação?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais dos direitos e 96% dos conselhos estaduais.

Figueiredo e Figueiredo (1986), em estudo do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp), chamam a atenção para a falta de uma tradição avaliativa nas políticas sociais. Segundo os autores: "a pesquisa de avaliação é ainda incipiente no Brasil. A avaliação de políticas sociais desenvolveu-se apenas nos anos 1980 e, mesmo assim, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais" (p. 24). Também as ONGs e os projetos sociais se ressentem da ausência de avaliação mais permanente .

Outro problema é a falta de divulgação das pesquisas avaliativas realizadas no país; os poucos estudos publicados preocupam-se mais com a divulgação de novas teorias e metodologias, apresentando uma discussão desvinculada da aplicação prática (BARREIRA, 2000).

Uma avaliação pode combinar métodos qualitativos e quantitativos, envolvendo processos de medição e mensuração, bem como um processo de julgamento de mérito, valor e validade (BARREIRA, 2000). Considerando o caráter formativo dos conselhos dos direitos e em coerência com a metodologia de **análise de situação**, apresentamos uma modalidade de avaliação que nos parece mais apropriada para projetos sociais. No que diz respeito à procedência dos avaliadores ou à relação entre avaliadores e avaliados, a **avaliação participativa** busca minimizar a distância entre o avaliador e os beneficiários (COHEN; FRANCO, 2004; BARREIRA, 2000). Nessa modalidade, os participantes diretos (envolvidos na elaboração da Política de Atendimento) e indiretos (participantes da execução dos programas) participam do processo avaliativo.

Figura 8 – Ouvindo as crianças

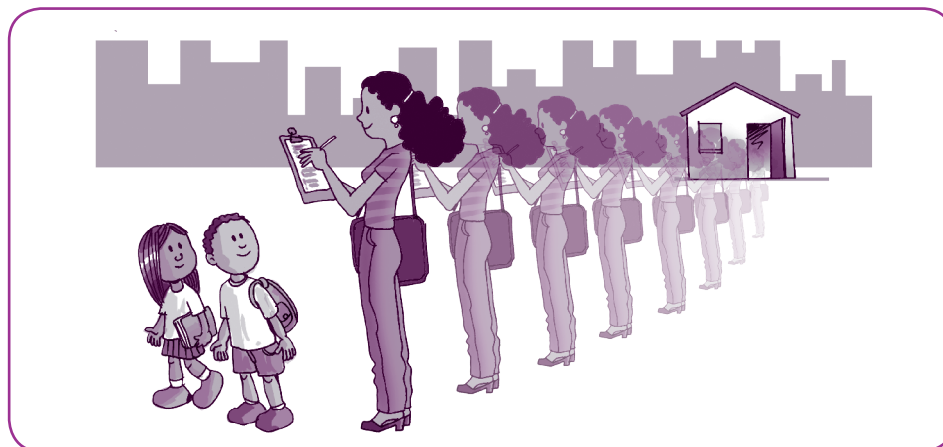



Ilustração: Tibúrcio (2008).

No que diz respeito ao **momento de realização da avaliação**, sugere-se que ela seja realizada em três momentos distintos: **antes, durante e depois** da implementação do programa ou da política. A avaliação realizada na fase **anterior ao início** tem sido utilizada para denominar aquele tipo de pesquisa preliminar, cujo objetivo é mapear as avaliações realizadas em projetos sociais similares em natureza e escala. Aguilar e Ander-Egg (1994) referem-se a essa etapa como a de uma avaliação exploratória, realizada com objetivo de avaliar as possibilidades de empreendimento do programa. Esse tipo de avaliação é realizado como uma etapa do processo de decisão sobre a implementação ou não do projeto. A avaliação realizada **antes** do início do programa pode ser utilizada também com o objetivo de realizar uma **análise de situação**, que servirá como parâmetro para a avaliação do impacto da Política de Atendimento, depois de finalizada a sua execução.

A avaliação feita **durante** o andamento do programa ou política é também chamada de avaliação de gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, acompanhamento avaliativo, monitoramento ou avaliação concomitante da implementação da Política de Atendimento (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Ela difere do mero controle operacional do planejamento, uma vez que permite a adoção de três tipos de decisões: decidir se a ação planejada foi a mais acertada para obter os resultados esperados; decidir sobre a continuidade ou não do programa, da operação ou da ação; e, ainda, subsidiar modificações para alcançar os resultados esperados (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994; PATTON, 1997; BARREIRA, 2000). Esse tipo de avaliação examina se as ações estão sendo desenvolvidas e se as metas parciais estão sendo cumpridas.

A avaliação realizada **depois** do término do programa ou projeto não ocorre necessariamente logo após concluída a fase de execução; pode acontecer meses e até anos depois de finalizadas as ações (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994), dando tempo para que os resultados se cristalizem e possam ser mensurados.

Quanto ao **objeto da avaliação**, destacamos a avaliação de processo, produto e impacto (SESSIONS, 2001). A **de processo** corresponde à avaliação **durante** a implementação das ações. Pode ser entendida como um processo de acompanhamento ou um exame contínuo ou periódico efetuado pela administração, em todos os níveis hierárquicos, do modo como uma atividade está sendo executada (ONU, 1984 apud SILVER, 1992).

A **avaliação de produto** foca-se nos objetivos do plano, buscando verificar se ele conseguiu produzir os resultados desejados. Normalmente, compara-se aquilo que foi proposto e o que foi executado, a fim de verificar se os objetivos foram alcançados ou não, segundo uma análise geral do desempenho do plano. Cohen e Franco (2004) descrevem "produtos" como resultados concretos das atividades desenvolvidas a partir dos insumos disponíveis. Segundo seu caráter de materialidade, podemos distinguir os bens produzidos (ou resultados materiais) e os serviços prestados. Esse tipo de avaliação é realizada ao final de cada ano de vigência do plano e ao final da sua implementação total.

A **avaliação de impacto** é um dos mais desafiantes aspectos da análise de um plano ou programa social. Alguns autores fazem a distinção entre "efeito" e "impacto". Os **efeitos** são os resultados dos produtos do projeto. Embora já se façam notar durante o processo de implementação do plano, são produzidos com maior intensidade ou em sua totalidade após o término do projeto. Já os **impactos** são as conseqüências dos efeitos de um projeto. Desse modo, representam o grau de alcance das metas estabelecidas pelo plano. A **avaliação de impacto**, portanto, pode ser considerada um balanço geral para verificar se o plano ou programa atingiu suas **finalidades gerais** ou para estudar os vários níveis de efeitos do projeto nas áreas em que se propôs incidir (COHEN; FRANCO, 2004).

Em relação aos **agentes** que a realizam, a avaliação pode ser classificada como **interna** (auto-avaliação) ou **externa** (por meio de consultores). A **auto-avaliação** é aquela em que "as próprias pessoas implicadas na execução ou realização do programa ou projeto são encarregadas das atividades avaliativas" (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 45). Dentre suas vantagens, destacamos o conhecimento e a familiaridade de quem planeja e executa a ação. Contudo, os defensores da **avaliação externa** apresentam suas fragilidades: pelo fato de a avaliação interna ser realizada por pessoas da própria instituição, corre-se o risco de se ter menos objetividade no processo de análise e os membros terem dificuldade de distanciamento para mencionar problemas e possíveis fracassos.

Acreditamos que a **auto-avaliação** e a **avaliação externa** não são mutuamente excludentes e que a auto-avaliação é pedagogicamente fundamental para o processo continuado de planejamento. Quanto à questão da ênfase somente nos aspectos positivos, todos os tipos de avaliação

podem incorrer no mesmo risco, uma vez que a publicização de dificuldades e erros não é muito estimulada na cultura competitiva moderna. Vale ressaltar, ainda, que publicizar ou não os erros depende muito mais de uma postura ética do que metodológica. Tal postura deve favorecer uma leitura dialética, em que os entraves, dificuldades, problemas e desafios sejam parte da análise.

A avaliação externa permite um terceiro olhar sobre os problemas, as estratégias, as dificuldades e a correção de rumos. Esse olhar tem também um papel fundamental para o processo de continuidade, de correção de rumos e de sustentabilidade. De uma avaliação externa de uma Política de Atendimento aos Direitos devemos esperar pelo menos três respostas: a compreensão do que contribui para o êxito dos programas, projetos e serviços; o que possibilita o seu alcance; e como os seus limites podem ser questionados.

De uma maneira geral, uma boa avaliação de uma Política de Atendimento deve julgar sua **utilidade**, sua **viabilidade** do ponto de vista político, prático e de relação custo-benefício, sua dimensão **ética** e sua **precisão** técnica (PENNA FIRME, 2007; MINAYO, 2005).

Toda avaliação útil, ética e tecnicamente adequada acompanha o desenrolar de uma proposta e subsidia a correção de rumos e a reorientação de estratégias de ação. Seu sentido ético alia o valor técnico e de responsabilidade social.

É importante que a cultura da avaliação cresça no país, por meio de processos constantes de monitoramento das ações planejadas e da correção de possíveis desvios de percurso. Para ser aplicada dessa maneira, a avaliação precisa se transformar em uma ação/atividade sistemática, incorporada ao planejamento cotidiano do projeto social. Às modalidades tradicionalmente desenvolvidas no país, deve-se incluir a **avaliação de impacto**, bem como a **avaliação por agentes externos** ao projeto.

É importante, ainda, a criação de mecanismos de avaliação que envolvam a população por meio de questionários, depoimentos e debates, estimulando a publicização e democratização da informação. Para isso, o conselho dos direitos deve realizar, sistematicamente, reuniões

abertas com setores específicos das várias políticas. Nesses encontros, deve divulgar publicamente a pauta e trazer não só os responsáveis e executores das ações, mas também outros atores sociais relevantes ao tema abordado, confrontando interesses e possibilidades de atendimentos. Por serem específicas, tais reuniões podem alcançar um bom nível de aprofundamento das questões colocadas e incentivar a implementação do acompanhamento e do debate aberto. O conselho deve, sistematicamente, realizar audiências, assembléias e reuniões de discussão em comunidades ou bairros, para a análise dos serviços prestados a crianças e adolescentes em cada localidade. Ao envolver os responsáveis pelos serviços, os usuários, as famílias e a comunidade em geral, essas reuniões podem dar uma visão mais clara do que está sendo realizado, bem como buscar soluções viáveis, com o comprometimento e cooperação de todos. A continuidade desse procedimento aproximará os serviços da comunidade, tornando-os mais adequados e eficazes à população.

Igualmente as Conferências e Fóruns de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são espaços fundamentais para o monitoramento e avaliação das condições de implementação das políticas públicas.

Ao final deste capítulo, esperamos que você, conselheiro, sinta-se mais instrumentalizado, teórica e conceitualmente, para lidar com as situações vivenciadas em seu cotidiano. O objetivo é que você tenha conseguido pensar em sua prática de forma crítica, aprimorando a sua capacidade de elaborar o diagnóstico situacional da sua localidade, planejar as ações definidas com base no diagnóstico, e atuar na formulação e na avaliação de políticas sociais públicas para crianças e adolescentes.

Leituras complementares sugeridas

ARIÈS, P. *História social da criança e da família.* Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

BARSTED, L.L. *Gênero e desigualdades.* Disponível em: <http://www.cepia.org.br/doc/generoedesigualdades.pdf.>. Acesso em: 18 fev. 2008.

BENTO, M.A.S. *Cidadania em preto e branco*: discutindo as relações raciais. São Paulo: Ática, 1999.

BENTO, M.A.S. Igualdade e diversidade no trabalho. *Revista Latino Americana de Estúdios del Trabajo*, v. 5, n. 10, p. 125-133, 1999.

BENTO, M.A.S. *Pactos narcísicos:* branquitude e poderes nas organizações empresariais e no poder público. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BRENNER, A.K. *O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro:* um campo de interações e conflitos entre governo e sociedade. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2006.

BULGARELLI, R. A diversidade e a empresa moderna. *AMCE-Seção Valorização da diversidade*. Jan, 2002.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FALEIROS, V.P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño; Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

GOMES, N.L. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUIDADE, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. *Educação anti-racista:* caminhos abertos pela Lei Federal n. 10.639/03. Brasília: MEC, 2005.

GONDRA, J.A sementeira do porvir: higiene e infância no século XIX. *Educação e Pesquisa*, v. 26, n. 1, p. 99-117, 2000.

HENRIQUES, R. *Desigualdade racial no Brasil:* evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

HEYWOOD, C. *Uma história da infância:* da Idade Média à época contemporânea no ocidente. Porto Alegre: Artmed, 2004.

LODY, R.G.M. *Atlas afro-brasileiro:* cultura popular. Salvador: Edições Maianga, 2006.

MURAT, H.L. *Morandúbetá:* fábulas indígenas. 7. ed. Belo Horizonte: Lê, 1998.

NEDER, G. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In: KALOUSTIAN, S.M. (org.). *Família brasileira:* a base de tudo. São Paulo; Brasília: Unicef, 1994.

NERI, M. *et al. Retratos da deficiência no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Ibre/CPS, 2003.

PRANKE, C. Crianças e adolescentes: novos sujeitos de direitos. In: CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas n. 37*. São Paulo: Pólis, 2000.

REIS, T. *Guia educando para diversidade:* como discutir a homossexualidade na escola? Curitiba: Ministério da Educação/Centro Paranaense da Cidadania/Grupo Curitiba, 2006.

RIZZINI, I. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever – um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño; Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

SADECK, F. et al. *De olho no orçamento criança:* atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público. São Paulo: Inesc/Abrinq/Unicef, 2005.

SÊDA, E. *O novo direito da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1991.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Desigualdades raciais e de gênero entre criança, adolescentes e mulheres no Brasil:* contexto dos objetivos de desenvolvimento do milênio. [S.l.]: Unicef, 2005. (Relatório)

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Grupo temático Raça e Etnia. *Infância e Juventude indígena brasileira:* situações e desafios. [S.l.]: Unicef, 2005.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Situação da Infância e adolescência Brasileira.* [S.l.]: Unicef, 2003. (Relatório Anual)

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas n. 37.* São Paulo: Pólis, 2000.

YUNES, M.S.M. Reflexões sobre a necessidade de programas de educação de trabalhadores sociais que atuam junto às famílias de baixa renda. Disponível em: < http://www.rizoma.ufsc.br/html/757-of7b-st2.htm>. Acesso em: 6 fev. 2008.

Referências

ABEGÃO, L.H. A gestão participativa de projetos sociais. *Revista virtual de gestão de iniciativas de projetos sociais.* Disponível em: <http//www.ltds.ufrj.br/gis>. Acesso em: 25 out. 2007.

ABRUCIO, F.L.; COUTO, C.G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 1996. Disponível em: < www.seade.sp.gov.br>.

AGUILAR, M.J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais.* Petrópolis: Vozes, 1994.

BARREIRA, M.C.R.N. *Avaliação participativa de programas sociais.* São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil.* Rio de Janeiro: Graal, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990:* dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996:* estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Sistema Único de Assistência Social (Suas) - Norma Operacional Básica (Nob):* construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: < http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/Norma_Operacional_Basica_SUAS.pdf>.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA . SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.* Brasília-DF : Conanda, 2006. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/publicacoes/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-pncfc>.

CARVALHO FILHO, M.P. *Indenização por eqüidade no novo Código Civil.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CARVALHO, M. C. B. O lugar da família na política nacional. In: CARVALHO, M.C.B.(org.). *A família contemporânea em debate.* São Paulo: Educ; Cortez, 2002.

CEATS. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor; FIA. Fundação da Infância e Adolescência. *Os bons conselhos:* pesquisa "conhecendo a realidade". São Paulo: Ceats/FIA, 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R.. *Avaliação de projetos sociais.* 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar:* orientações para a criança e funcionamento. Brasília: Conanda, 2007.

CONANDA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção à Criança e ao Adolescente 2001-2005.* Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.rebidia.org.br/noticias/direito/Diretrizes%20Nacionais%202001%202005.htm>.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Relatório de Planejamento:* gestão 2007/2008. Brasilia: Conanda, 2007. (mimeo)

DESLANDES, S. et al. *Famílias: parceiras ou usuárias eventuais?* Análise de serviços de atenção a famílias com dinâmica de violência doméstica contra crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Claves/Unicef, 2004.

FIGUEIREDO, A.M.C.; FIGUEIREDO, M.F. *Avaliação política de políticas:* um quadro de referências teórico. São Paulo: Idesp, 1986.

KAMEYAMA, N. A nova configuração das políticas sociais. *Revista Praia Vermelha: estudo de política e teoria Social*, n. 5, 2001.

KLIKSBERG, B. Seis teses não-convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 3, p. 23-33, 1999.

MATOS, C. Fundamentos da planificação situacional e os métodos do VII Plano da Nação. In: RIVERA, F.J.U. (org.) *Planejamento e programação em saúde:* um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez/ Abrasco, 1989.

MELLO, S.L. Família: perspectiva teórica e observação factual. In: CARVALHO, M.C.B.(org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Educ; Cortez, 2002.

MINAYO, M.C.S. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E.R. (orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos:* abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MIOTO, R.C.T. Novas proposta e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M.A; MATOS, M.C.; LEAL, M.C. (orgs.). *Política social, família e juventude:* uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, M.A. *Um Estado para a sociedade civil:* temas éticos e políticos da gestão democrática. Sâo Paulo: Cortez, 2004.

PATTON, M.Q. *Utilization-focused evaluation:* the new cenury text. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

PENNA FIRME, T. *Avaliação em rede.* Disponível em:< www.rits.org.br>. Acesso em: 4 jun. 2007.

POLIS. Instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais. Política pública como garantia de direitos. *Boletim Repente: participação popular na construção do poder local*, n. 26, 2006. Disponível em: < www.polis.org.br>.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça.* 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SEGALEN, M.A. *Sociologia da família.* Lisboa: Terramar, 1999.

SESSIONS, G. *Avaliação em HIV/Aids:* uma perspectiva internacional. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001. (Coleção ABIA, Fundamentos da Avaliação, n. 2).

SILVER, L. Aspectos metodológicos em avaliação dos serviços de saúde. In: GALLO, E. (org.). *Planejamento criativo*: novos desafios em políticas de saúde. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

SOUSA, S.M.G.; PERES, V.L.A. Famílias de camadas populares: um lugar legítimo para educação/ formação dos filhos. *O Social em Questão*, v. 7, n. 7, p. 63-74, 2002.

SPOSATI, A. A lei orgânica de assistência social e a política de atenção à infância e juventude. In: SILVA, L.A.P; STANISCI, S. *Assistência social:* parâmetros e problemas. Brasília: MPAS\Seas, 1999.

3. Conselhos tutelares

Alexandre Ferreira do Nascimento, Maria Isabel Garavelo, Marcos Eliezer Cruz Kohls, Fátima Gonçalves Cavalcante, Helena Oliveira Silva, Cristina de Fátima Guimarães, Simone Gonçalves de Assis, Levi Marques Pereira

O presente capítulo está estruturado em duas partes distintas. Na primeira, apresentaremos o dia-a-dia de um conselho tutelar, seu papel, seu potencial de atuação e limites. Discutiremos a natureza dos conselhos tutelares, suas principais atribuições, sua prática de trabalho cotidiana, incluindo os passos para o atendimento de casos de crianças e adolescentes com direitos violados (recebimento de notificações, acolhimento de caso, avaliação, encaminhamentos e medidas adotadas), as dificuldades enfrentadas para o gerenciamento desse atendimento e a fiscalização das entidades voltadas a crianças e adolescentes. Na segunda parte, abordaremos os desafios mais expressivos à atuação do conselho tutelar, chamando a atenção para as diversidades dos casos atendidos. Trataremos, também, de algumas especificidades que devem ser consideradas pelos conselheiros no atendimento a crianças e a adolescentes, a saber, aquelas relacionadas a raça/etnia, gênero, deficiências, orientação sexual, dentre outras. Também falaremos um pouco sobre a situação de vulnerabilidade e de violências que freqüentemente acomete a população atendida pelos conselhos tutelares.

Seguindo a metodologia de estudo de caso, apresentaremos, a seguir, a atuação do conselho tutelar do município de Pirajú para solucionar a situação de duas crianças indígenas. Desde já assinalamos que os nomes próprios apresentados no referido caso são fictícios. Esperamos, assim, que este capítulo possa contribuir para que a sua atuação como conselheiro(a) seja sempre pautada por uma perspectiva que considere as especificidades dos diversos grupos atendidos.

Caso – O Conselho Tutelar do município de Pirajú e as ações junto à população indígena

O município de Pirajú possui uma população de 182.747 habitantes (IBGE, 2008), ocupando uma área de 4.086,387km² do Estado do Mato Grosso do Sul. A densidade demográfica é de 44,72 hab./km². O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0.788, considerado alto dentro do sistema de classificação do governo brasileiro. As principais atividades econômicas da localidade são agricultura, principalmente soja e milho, pecuária de corte e comércio local. Atualmente, várias usinas de açúcar e álcool estão sendo implantadas no município e na região, o que está promovendo uma transformação radical na economia do município.

No município existe um único conselho tutelar, que atende também a população indígena. São cerca de 12 mil indígenas das etnias *Kaiowa* (maioria), *Ñandeva* (regionalmente chamados de Guarani) e *Terena*. Essa população vive no espaço reduzido de duas reservas, a primeira com 3.539 hectares e a segunda com 1.240 hectares. Existem, ainda, famílias indígenas vivendo em dois acampamentos em margens de rodovia, em um núcleo urbano no bairro Parque das Nações e em diversas moradias distribuídas pelos bairros da periferia da cidade. A pouca disponibilidade de terra é apontada pelos pesquisadores como o principal motivo para as dificuldades enfrentadas pela população indígena, o que se expressa em inúmeros problemas sociais que atingem todas as faixas etárias, especialmente a infância e a juventude. O fato de a reserva reunir populações de várias comunidades suscita o acirramento de conflitos entre grupos políticos, não sendo raro utilizarem de todos os recursos para atingir os desafetos, inclusive acusando-os de maus-tratos às crianças. Recentemente, casos de morte por desnutrição infantil ganharam muito destaque na imprensa.

Nesse complexo contexto local aconteceu a seguinte situação, vivida por Ava Poty (de 6 anos) e Kuña Vera (de 7 anos). O caso foi registrado com base no relato do líder religioso *Kaiowa*, chefe da família extensa Ñanderu Oliveira, que vive na aldeia Jaguapiru, na reserva de Pirajú, que fica no município com o mesmo nome. Ava Poty e Kuña Vera são crianças *Kaiowa* que vivem com a mãe e o padrasto. É fato pouco comum

o padrasto criar os filhos do primeiro casamento da mulher; o habitual naquela cultura seria que eles fossem incorporados a uma das parentelas do casal que se separou. Mas há exceções, quando o casal e os parentes próximos entendem que a situação não vai configurar um fator de desarmonia entre os cônjuges.

Ava Poty e Kuña Vera vivem harmonicamente com a mãe e o padrasto, numa casa construída ao lado da do irmão da mãe, o tio materno das crianças. As duas famílias dividem o mesmo quintal, já que a distância entre as casas é de cerca de 15 metros. Na casa do tio materno também vivem várias crianças, ocorrendo frequente interação entre as crianças das duas casas, que são primos entre si. Como é costume entre os *Kaiowa*, as crianças circulam livremente entre as casas das famílias que compõem a mesma família extensa, entre as quais existe parentesco sangüíneo próximo e várias formas de solidariedade política, econômica e ritual. Os compromissos entre as famílias nucleares que compõem a mesma família extensa também se estendem aos cuidados com as crianças, principalmente no caso das famílias nucleares residirem próximas, como no caso em discussão.

Em dezembro de 2007, o padrasto de Ava Poty e Kuña Vera convidou a mulher para passar o Natal na casa de seus parentes, que vivem na reserva indígena de Samambai, cerca de 130 quilômetros distante da reserva de Pirajú. A mãe e o padrasto de Ava Poty e Kuña Vera resolveram, por comodidade e contenção de custos, que o melhor seria deixar as crianças aos cuidados do tio materno e sua esposa. Também seria constrangedor para o padrasto visitar seus parentes acompanhado dos filhos do casamento anterior da esposa, pelas razões já apresentadas. O casal viajou confiante de que as crianças seriam bem cuidadas pelo tio e sua esposa. Combinaram que Ava Poty e Kuña Vera se alimentariam na casa tio, juntamente com os primos, o que já faziam com certa freqüência. As crianças também ficariam livres se quisessem permanecer algum tempo na própria casa, onde dispunham de roupas e brinquedos.

Certo dia, o agente indígena da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) passou pela casa em visita de rotina e encontrou Ava Poty e Kuña Vera brincando no quintal. Perguntou para as crianças “vocês estão sozinhos em casa?”, ao que as crianças responderam que sim. “E onde estão os pais de vocês?”, insistiu o agente de saúde; “viajaram para a reserva de

Samambai", responderam as crianças com naturalidade. Imbuído de sua responsabilidade profissional, o agente comunicou a situação para os superiores da Funasa, que comunicaram ao conselho tutelar, avisando que naquela casa havia duas crianças abandonadas pelos pais.

Segundo o relato de Ñanderu Oliveira, o líder da aldeia, o agente de saúde da Funasa não prolongou o diálogo com as crianças e não se deu ao trabalho de esclarecer com os vizinhos a respeito da ausência dos pais de Ava Poty e Kuña Vera. Seria fácil consultar o tio materno e sua esposa, que residem na casa ao lado, mas o agente simplesmente comunicou seus superiores que levaram o caso ao conselho tutelar de Pirajú, denunciando o abandono das crianças pelos pais. O agente de saúde não considerou a organização da família extensa, realizando apenas o controle dos ocupantes da casa (da família nuclear), registrados em ficha com determinado número. Muitas vezes, ainda, o agente de saúde de determinado setor mal conhece as famílias que ali vivem e presta pouca atenção às formas de sociabilidade que desenvolvem. Na reserva de Pirajú, o agente de saúde é indígena, mas não é escolhido necessariamente na região onde atua. Isto gera sérias dificuldades, dado o fato de a reserva comportar cerca de 11 mil pessoas, o que dificulta o conhecimento entre elas. Outra dificuldade é o cenário multiétnico da reserva: muitas vezes o agente de saúde pertence a uma etnia (*Terena*, por exemplo) e atua junto a famílias *Kaiowa*, sem ao menos ter o domínio da língua. Algumas mulheres e muitas crianças só se comunicam com facilidade na língua nativa.

O conselheiro tutelar de plantão foi até a casa de Ava Poty e Kuña Vera, a fim de dar uma resposta à solicitação encaminhada pela Funasa. Por precaução, solicitou o acompanhamento de uma viatura da polícia municipal de Pirajú; devido ao clima de insegurança naquela reserva, o conselho sempre recorre à proteção policial para realização de suas ações nesse local. Ao chegar à casa, o conselheiro encontrou as duas crianças brincando e informou que elas deveriam acompanhá-lo no carro até a cidade. Segundo informou o líder Ñanderu Oliveira, o tio materno notou o movimento e tentou impedir que o conselheiro tutelar levasse as crianças para a cidade, mas foi ameaçado de prisão pela guarda municipal e recuou. Assim, as crianças foram abrigadas na cidade.

Os conselheiros tutelares de Pirajú não gostam de atuar na reserva; consideram que é difícil e até perigoso trabalhar entre os índios, devido ao

fato de terem organização social e política diferenciada e pelas dificuldades de comunicação. Por outro lado, as notícias veiculadas na imprensa local a respeito das situações de risco enfrentadas pelas crianças na reserva de Pirajú, especialmente a desnutrição infantil, geram grande comoção entre os agentes que atuam na rede de proteção à criança no município. Há um sentimento compartilhado de que algo deve ser feito para proteger as crianças indígenas. Nesse contexto, a medida de abrigamento das crianças foi considerada a mais apropriada pelo conselheiro, que tomou a decisão sem maior hesitação.

A partir da retirada das crianças, o tio materno ficou desesperado. Resolveu procurar Ñanderu, líder com grande trânsito entre as instituições que atuam junto à população indígena, para que ele indicasse como poderiam localizar e recuperar as crianças. Iniciaram uma saga pela Fundação Nacional do Índio (Funai), Funasa, conselho tutelar, procurando chamar a atenção das autoridades para a inadequação da medida tomada pelo conselheiro que abrigou as crianças. Segundo Ñanderu, passaram-se 15 dias até que as crianças fossem desabrigadas; quando isto ocorreu, a mãe e o padrasto já haviam retornado da viagem.

Figura 1 – A população indígena do município de Pirajú

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Para pensar

No caso das crianças *kaiowa*, que direitos foram violados? Quais foram os agentes violadores?

Qual a sua opinião sobre a conduta do agente e do conselheiro tutelar? Qual foi o impacto das decisões tomadas para as crianças e para a política de proteção local?

Compreendendo o contexto em que vivem Ava Poty e Kuña Vera

O modelo de organização social *kaiowa* permite que crianças como Ava Poty e Kuña Vera permaneçam com a mãe, mesmo com seu novo casamento, devido, principalmente, à proximidade social da mãe com o tio materno, o que se reflete na residência em um mesmo aglomerado de casas. Essa situação possibilitou uma espécie de guarda compartilhada das crianças entre a mãe biológica e o tio materno. No aglomerado das casas onde vivem as crianças, o tio materno se apresenta como articulador de parentela emergente, com interesse evidente de ampliar seu grupo de parentesco, agregando Ava Poty e Kuña Vera. O pai biológico das crianças pertencia a outro grupo de parentesco, para o qual retornou após a sua separação. Do seu ponto de vista, o rompimento do laço de conjugalidade implicou o enfraquecimento ou mesmo a anulação do laço de paternidade. O pai biológico está fora do grupo de parentesco e de solidariedade política no qual os filhos estão incluídos. Por sua vez, o padrasto se reserva ao direito de não assumir integralmente as atribuições de paternidade social dos filhos da esposa, o que abre espaço para que esta função seja ocupada pelo tio materno.

A difícil situação enfrentada pelas crianças indígenas atraiu, nos últimos anos, um grande número de iniciativas de atendimento. Hoje existem vários programas governamentais e de entidades da sociedade civil. As respostas para as demandas indígenas comumente geram situações de tensão entre as entidades de atendimento. Em linhas gerais, a Funai e o Ministério Público Federal (MPF) se empenham em realizar encaminhamentos que contemplem as especificidades das culturas indígenas, enquanto o conselho tutelar, a Funasa, os órgãos municipais de assistência social, a justiça da Infância e da Juventude e várias entidades da

sociedade civil demonstram maiores dificuldade para adequarem suas práticas às características das culturas indígenas.

Atualmente, pontos de conflito ocorrem devido à prática do abrigamento de indígenas nos abrigos da cidade, à destituição do poder familiar das famílias indígenas sobre suas crianças e à adoção de crianças indígenas por não-indígenas, inclusive estrangeiros. Essas questões têm gerado manifestações públicas na imprensa, onde representantes de instituições que compõem a rede de atendimento à criança manifestam posicionamentos opostos.

A experiência de abrigamento para as crianças indígenas é geralmente traumática. Muitas vezes ela gera a recusa da identidade indígena. Depois de meses ou anos abrigadas, algumas crianças chegam a dizer que não são índias e que querem permanecer vivendo na cidade, pintar o cabelo e apagar tudo o que seja identificado como indígena, reforçando a rejeição à cultura indígena que permeia as relações no interior dos próprios abrigos e na sociedade como um todo. Atos infracionais cometidos por alguns indígenas costumam ser usados como justificativa para estigmatizar toda a etnia, que, em geral, é vista, regionalmente, como composta de bêbados, violentos, estupradores, ladrões, mentirosos, falsos, preguiçosos; enfim, uma série de atributos pejorativos que conformam a identidade atribuída ao “bugre”.

Outro aspecto preocupante é a existência de uma espécie de consenso tácito entre parte dos integrantes da rede de proteção à criança da cidade de Pirajú de que pais e mães indígenas não têm condições morais e econômicas para cuidar adequadamente das suas crianças. Neste contexto, as crianças são vistas como vítimas de pais que não proporcionam um ambiente propício ao seu desenvolvimento, concluindo-se, portanto, que a criança fica mais protegida no abrigo do que na reserva.

O caso ilustra, também, o quanto a atuação desconsiderou a organização social dos *Kaiowa*. A visita do agente de saúde deveria estar a serviço da proteção e do bem-estar das crianças; entretanto, seu equívoco gerou sérios prejuízos para elas e sua família. Ao denunciar o suposto abandono das crianças ao conselho tutelar, o agente de saúde acionou a rede de proteção à criança e, numa inversão de propósitos, a criança acabou sendo vitimada pela rede.

Em Pirajú, a atuação dos agentes é marcada por profundos preconceitos em relação aos *Kaiowa*, além da desinformação. Esses preconceitos se manifestam, por exemplo, quando agentes tendem a desconsiderar o contexto histórico de surgimento dos problemas sociais enfrentados pelos índios na reserva de Pirajú, atribuindo as dificuldades enfrentadas a supostas insuficiências congênitas de suas culturas que, em última instância, atestariam a inferioridade dos índios.

No Capítulo 4 – "Comunicação e mobilização dos conselhos com instituições parceiras, redes de serviços e sociedade civil", tratamos especificamente da importância de se construir um trabalho em rede eficiente.

No que diz respeito à articulação entre os diversos atores que atuam na defesa de crianças e adolescentes, no caso em discussão, a Secretaria Estadual de Assistência Social do governo de Mato Grosso do Sul e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente mantêm convênio com a Escola de Conselhos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O objetivo do convênio é oferecer formação, qualificação e aperfeiçoamento aos membros dos conselhos tutelares dos municípios, ampliando o controle social das políticas públicas voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes. Entretanto, ainda existe pouca articulação entre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Tutelar do município de Pirajú. Também não existe uma articulação eficaz das outras entidades e instituições que compõem a rede de atendimento à criança indígena. Há ainda pouca discussão entre essas instituições, de modo a construir uma orientação comum para as ações de atendimento às crianças indígenas, muitas vezes gerando disputas e desentendimento entre as próprias instituições.

Para pensar

Como você avalia a postura dos integrantes da rede de proteção à criança de Pirajú em relação às famílias indígenas?

Os conselheiros tutelares manifestam as dificuldades decorrentes do cenário multiétnico do município. No seu dia-a-dia como conselheiro tutelar, você identifica alguma dificuldade advinda da diversidade entre os grupos que você atende? Como se preparar para situações como essas?

Para saber mais sobre o assunto, leia, no Capítulo 2, acerca da importância de se considerar a família e a diversidade na fase de elaboração de políticas públicas.

Problemas que atingem crianças e adolescentes indígenas são exemplos de um tema pouco reconhecido pelos conselhos e pouco incorporado em sua rotina de trabalho, a despeito da existência dessa população em diversas partes do território nacional. O caso de Ava Poty e Kuña Vera

mostra o desconhecimento e o despreparo das instituições públicas que, pensando numa família nuclear, composta por pai e mãe, assumiram imediatamente que as crianças estavam abandonadas na comunidade, sem ao menos se informar sobre a família estendida ou sobre pessoas da comunidade que pudessem ser responsáveis pelas crianças. Destacamos, ainda, que, embora o caso aqui apresentado refira-se a crianças indígenas, alguns aspectos como as formas de sociabilidade adotadas pela família de Ava Poty e Kuña Vera nos remetem a situações vividas por crianças e famílias urbanas. Portanto, apesar de sua especificidade, o caso nos possibilita também refletir sobre questões mais gerais vivenciadas pelas famílias urbanas.

Ao longo do capítulo, voltaremos ao caso ocorrido no município de Pirajú, que aponta para parte das muitas dificuldades que os conselhos tutelares podem enfrentar em seu cotidiano de atendimento.

O que são os conselhos tutelares: papel, competências e funcionamento

Como definido no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), o conselho tutelar é "órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente" (art. 131).

No ano de 2005 existiam 4.880 conselhos tutelares no Brasil, como podemos ver no Quadro 1. Apesar do fato de a grande maioria dos municípios brasileiros já possuir conselho tutelar ser motivo para comemoração, naquele mesmo ano, cerca de 680 municípios ainda não haviam implantado seus conselhos. Nos municípios onde eram considerados existentes naquele ano, pelo menos 4% dos conselhos estavam inativos. Além disso, a diminuição do ritmo de criação de novos conselhos tutelares indicava que essa carência não seria suprida em curto prazo. Considerando a necessidade da existência de pelo menos um conselho tutelar por município, conforme determina o ECA, a sua falta significa um impedimento para que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente abranja todas as localidades do país (CEATS; FIA, 2007).

Quadro 1 – Conselhos tutelares existentes no Brasil segundo regiões

Regiões	Total de Municípios[1]	Total de conselhos tutelares[2]	Número de conselhos tutelares existentes sobre o número de municípios[3]
Norte	449	395	88%
Nordeste	1793	1258	70%
Sudeste	1668	1676	100%
Sul	1188	1121	94%
Centro-Oeste	466	430	92%
Brasil	**5564**	**4880**	**88%**

1. Fonte: IBGE (2005).
2. Fonte: IBGE (2002) ; Ceats/FIA (2007). Não inclui 103 conselhos tutelares existentes, porém inativos.
3. Os percentuais descritos na terceira coluna da tabela não se referem à abrangência de conselhos tutelares nos municípios brasileiros, uma vez que há municípios com mais de um conselho tutelar e municípios sem nenhum. Exemplo: para a região Sudeste, o valor 100% não significa que todos os municípios tenham conselhos tutelares, mas que o número deles excede o número de municípios da região.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em sua Resolução n. 75, recomenda a criação de um conselho tutelar para cada 200 mil habitantes ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um conselho tutelar por região.

O ECA, em seu art. 132, estabelece que em cada município deverá haver pelo menos um conselho tutelar, composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução. O art. 134 estabelece que as regras de funcionamento do conselho tutelar (local, dia e horário), bem como a eventual remuneração dos conselheiros devem ser regulados por lei municipal. No que se refere à escolha dos membros, o processo será estabelecido por lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público. Para ser conselheiro tutelar, a pessoa precisa ter reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município em que está instalado o conselho.

Um órgão *sui generis*

Podemos afirmar que o conselho tutelar é um órgão *sui generis*; qualquer tentativa de compará-lo a outras instituições não captará sua singularidade. Apesar de estar vinculado administrativamente ao Poder Executivo Municipal, não é um órgão do governo, mas sim um órgão do Estado. Em geral, atende à camada da população desassistida pelas políticas públicas, mas não é um órgão ou setor da assistência social. É responsável por acompanhar crianças de 0 a 12 anos incompletos, autoras de ato infracional, mas não é órgão da segurança pública. Apesar de suas determinações possuírem peso de lei, não é um órgão da justiça. A condição do conselho tutelar como um órgão permanente expressa a preocupação da Convenção Internacional da Criança e do Adolescente

da ONU de assegurar aos infanto-juvenis a proteção dos seus direitos de maneira contínua e ininterrupta.

Figura 2 – Conselho Tutelar: um órgão singular

Ilustração: Tibúrcio (2008).

DESJURISDICIONALIZAÇÃO

O art. 6º da Resolução n. 75/2001 do Conanda diz que o "conselho tutelar, enquanto órgão público não-jurisdicional, desempenha funções administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário".

Este é um dos princípios mais importante do ECA: a **desjurisdicionalização do atendimento**. O conselho tutelar, quando criado, retirou da Justiça os casos que chamamos de "sociais", ou seja, os casos que não exigem, *a priori*, uma decisão judicial e que podem ser resolvidos no âmbito das relações comunitárias e administrativas.

O conselho tutelar, juntamente com a Defensoria Pública, polícias e Ministério Público, entre outros órgãos, situa-se no eixo da **defesa** do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o que não significa que sua atuação esteja restrita a este eixo. Como vimos no Capítulo 1, o SGD tem uma lógica de funcionamento que interliga seus eixos, exigindo mobilidade jurídica e política de seus órgãos, no sentido de integrá-los e articulá-los.

No Capítulo 4 – "Comunicação e mobilização dos conselhos com instituições parceiras, redes de serviços e sociedade civil", ao abordarmos a necessidade de um trabalho integrado de proteção, tratamos da importância da autonomia de cada ator/instituição envolvido.

Ao considerarmos que a formulação da política de atendimento está no eixo da **promoção** dos direitos humanos e que o conselho tutelar se posiciona no eixo da **defesa**, evidenciamos a necessidade de interação e integração dos atores do SGD para a proteção dos direitos infanto-juvenis.

AUTONOMIA

Dos preceitos para o funcionamento do órgão, a **autonomia** dos conselhos tutelares é mais do que uma exigência funcional: trata-se de uma condição política para a plena participação da sociedade na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Entendemos que ao declarar a condição de autônomo do conselho tutelar (BRASIL, 1990, art. 131), o legislador concede a este o status jurídico e político de protagonista na proteção e defesa dos direitos humanos ameaçados ou violados.

"O Conselho tutelar, enquanto órgão público autônomo, no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público". É o que diz art. 5º da Resolução n. 75/2001 do Conanda, que também recomenda que "ele esteja (para fins meramente administrativo-burocráticos) vinculado à estrutura geral do Poder Executivo, a exemplo dos demais órgãos do município" (CONANDA, 2001).

É preciso lembrar que, embora sendo um órgão autônomo, as ações dos conselhos tutelares são passiveis de fiscalização pelos órgãos responsáveis por zelar pelo cumprimento da lei, tais como o MP e a Justiça da Infância e Juventude. Os conselhos tutelares são obrigados a prestar contas de suas ações e gastos, como qualquer órgão que compõe o aparelho de Estado.

O ECA não estabelece nenhum vínculo legal entre os conselhos tutelares e dos direitos em relação ao princípio da autonomia. Contudo, os conselhos dos direitos podem propor diretrizes para a criação e o funcionamento dos conselhos tutelares. Além disso, são os conselhos dos direitos que coordenam o processo de escolha dos conselheiros tutelares e que, muitas vezes, realizam cursos de capacitação para os mesmos. Os conselhos municipais dos direitos devem também encaminhar aos conselhos tutelares a relação das entidades e programas de atendimentos registrados pelos mesmos, para fins de fiscalização. Por sua vez, os dados do atendimento dos conselhos tutelares devem servir de subsídio para o processo de formulação das políticas municipais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Para pensar

Em seu município, a relação entre os conselhos tutelares e dos direitos tem sido colaborativa?

Como você avalia os papéis desempenhados por ambos os conselhos?

Como já mencionamos e veremos em mais detalhe ao longo deste capítulo, os conselhos tutelares devem atuar na proteção jurídico-social, não somente na promoção e aplicação de medidas protetivas especiais do ECA. Devem atuar, também, na formulação de propostas orçamentárias para a elaboração e fiscalização de planos e programas de atendimentos aos direitos da criança e do adolescente.

O funcionamento dos conselhos tutelares

Para efetuar plenamente as suas atribuições, os conselhos tutelares necessitam de estrutura física e condições de funcionamento, refletidas na organização adequada do espaço, na provisão de material de trabalho e na sistematização dos procedimentos dos conselheiros (CONANDA, 2007).

Para o desempenho de suas funções, é fundamental que o conselheiro tutelar conte com uma estrutura física que inclua:

- sala para atendimento individual, que garanta a privacidade do atendimento ao público;
- sala adequada para pequenas reuniões de trabalho;
- sala adequada ao trabalho administrativo e arquivo;
- sanitários para os conselheiros e para o público.

Quanto aos equipamentos e materiais de consumo que devem ser disponibilizados pelo Poder Executivo para o desenvolvimento das ações dos conselheiros, podemos destacar:

- material permanente para escritório: computador e impressora, telefone, fax, mesas e cadeiras;
- material de consumo para escritório;
- linhas telefônicas com possibilidades de ligações interurbanas;
- serviço postal;
- aparelho celular para os plantões;

- automóvel para locomoção do conselheiro para o atendimento a denúncias e visitas domiciliares.

Enfatizamos, ainda, a importância de o conselheiro contar com uma equipe de apoio que se ocupe dos serviços administrativos como: recepção de pessoas, organização de correspondências/arquivos e condução de veículo do conselho. O apoio dessa equipe permite que o conselheiro concentre-se em suas atribuições específicas.

VOCÊ SABIA QUE

- nem todos os conselhos tutelares do país contam com um espaço fixo para o seu trabalho? Ainda há 12% dos conselhos sem espaço permanente para atuar;
- a localização dos espaços de trabalho foi considerada boa, na avaliação de 80% dos conselhos e que 20% a consideram regular ou ruim?
- a disponibilidade de horário dos espaços dos conselhos tutelares também é majoritariamente bem avaliada pelos conselheiros (por 93% deles)?
- a avaliação das condições de privacidade para execução das atividades nos atuais espaços dos conselhos é pouco otimista: apenas 37% consideram que os locais proporcionam boa privacidade, enquanto 28% os consideram regulares e 34%, ruins?
- 15% dos conselhos não têm mobiliário básico (mesa e cadeira) para o atendimento da população e 24% deles não têm material de consumo, como papel, envelopes e outros?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 71% dos conselhos tutelares.

Além de garantir um espaço devidamente equipado, o conselheiro deve administrá-lo, repondo material de consumo, cuidando da manutenção do material permanente, fazendo a distribuição de tarefas das equipes de apoio e fiscalizando sua execução. Todavia, recomenda-se que não sejam estabelecidos cargos dentro do conselho, tais como presidente, secretário etc. O conselho é um órgão colegiado no qual todos têm o mesmo poder, não havendo razão para o estabelecimento de hierarquias internas. Os conselheiros podem, no entanto, dividir entre si a responsabilidade por tarefas administrativas inerentes ao bom funcionamento do conselho.

É fundamental que os conselheiros tutelares mantenham um diálogo constante com os administradores da Prefeitura, informando-se dos trâmites burocráticos, das datas e dos prazos para solicitação daquilo de que necessitam para o bom funcionamento do trabalho.

O conselheiro responsabiliza-se, também, pela organização de toda a documentação, ofícios, relatórios, atas de reuniões, prontuário de acompanhamento dos casos, registro dos atendimentos e procedimentos, estatísticas do atendimento, escalas de plantão e de folga.

Quanto à equipe de apoio, é indispensável que o Poder Público se responsabilize pelo pessoal administrativo e que dê condições materiais para que o conselho tutelar possa trabalhar. Também o apoio de equipe técnica (de psicólogos, assistentes sociais, advogados, pedagogos etc.) ágil e eficaz na rede de atendimento é aspecto fundamental. Alguns conselhos contam como uma equipe técnica própria; esta, no entanto, não deve ocupar nem o papel dos conselheiros, nem o da rede de atendimento local.

Para pensar

No caso do município de Pirajú, você acha que o conselho tutelar poderia ter acionado algum profissional da equipe técnica para acompanhar o caso das crianças indígenas?

Qual teria sido a contribuição desses profissionais, discutindo o caso junto com o conselho?

Com o objetivo de definir as ações dos conselheiros e organizar o funcionamento do conselho, é necessária a criação de um instrumento normativo, o **regimento interno**. As regras estabelecidas pelo regimento devem ser flexíveis e passíveis de mudanças, em função do contexto de funcionamento do conselho. Além desse instrumento, alguns conselhos elaboram um manual de **procedimentos de atendimento**, detalhando as linhas gerais do regimento. Norteando e organizando as ações dos conselheiros, esses documentos normativos devem conter regras pré-estabelecidas acerca de:

- **Dias e horários de reuniões ordinárias do colegiado**. Os conselheiros devem estabelecer um dia e um horário fixos, com intervalos

regulares, para discutirem os casos em atendimento, as ações do conselho e a divisão de responsabilidades. Recomenda-se que tais reuniões sejam semanais.

- **Critérios para a convocação de reuniões extraordinárias**. No desempenho das atribuições do conselho, muitas vezes surgem casos que exigem o encontro imediato dos conselheiros para a tomada de decisão. Nessas situações, é necessária uma convocação extraordinária por iniciativa do responsável pelo caso. Todos os conselheiros devem ser informados, em tempo hábil, para a viabilização da reunião.

- **Critérios para a distribuição dos atendimentos de casos**. Recomenda-se que o usuário dos serviços do conselho estabeleça vínculo com pelo menos um conselheiro, de forma que possa sentir-se à vontade para falar de suas particularidades. Não é recomendável que esta pessoa seja atendida a cada momento por um conselheiro, tendo que se expor a cada novo atendimento. Portanto, os conselheiros devem agendar horários de retorno das pessoas envolvidas nos casos que acompanha. Levando em consideração as especificidades oriundas da realidade na qual funcionam, recomenda-se que cada conselho busque, se possível, manter no mínimo dois conselheiros presentes no conselho.

- **Formas de registro dos casos**. Além de fornecer dados que indicam a necessidade de políticas públicas, o registro dos casos permite que, na ausência do conselheiro responsável por determinado caso, outro conselheiro possa dar continuidade ao atendimento. Para tanto, os registros devem conter os mesmos indicadores: nome da criança ou adolescente com direitos violados, endereço, idade, nome dos familiares, data da ocorrência, registro dos fatos, análise da situação e procedimentos adotados. Tais dados devem ser atualizados sempre que houver novas informações. O Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (Sipia) é um instrumento que visa facilitar o registro dos casos, como veremos adiante.

- **Fiscalização das instituições que fazem o atendimento a crianças e adolescentes**. Ao realizar a fiscalização de uma entidade ou serviço de atendimento, o conselheiro tutelar deve definir o motivo da fiscalização, aquilo que será observado e as informações que pretende obter. Essas questões podem orientar a criação de um roteiro a ser utilizado em todas as visitas, servindo de guia para os conselheiros no ato da fiscalização. Os dados obtidos na fiscalização devem ser organizados em um relatório e devem ser tomadas as providências necessárias para garantir a qualidade do serviço prestado por essas entidades e serviços. Sugerimos que as fiscalizações sejam feitas em equipe, pelos conselheiros; além de facilitar

as observações, o procedimento inibe possíveis tentativas de intimidação por membros de entidades e serviços.

- **Elaboração de estatística dos atendimentos**. Define-se como o conselheiro deve registrar e organizar os dados, a fim de obter informações sobre a demanda de crianças e adolescentes na localidade, observar a incidência e reincidência de casos, realizar encaminhamentos adequados e identificar a ausência ou insuficiência de políticas sociais.

- **Estrutura de documentos impressos**. A fim de testemunhar sobre a atuação do conselho, encaminhamentos, requisições, notificações e toda a ação conselheira devem ser documentados. É importante que esses documentos tenham uma estrutura comum, um padrão a ser utilizado por todos os conselheiros. A elaboração de um formulário com as informações referentes aos atendimentos, por exemplo, facilita esta tarefa de padronização. Novamente o Sipia se coloca como importante instrumento.

- **Normas básicas das escalas de plantões**. Definem-se as normas que identificam os conselheiros responsáveis por cada plantão, de forma que ninguém fique sobrecarregado e que não ocorram falhas no atendimento.

- **Visitas domiciliares**. Estabelecimento de regras para a visita domiciliar, que é um recurso para o conselheiro em situações de necessidade. Nessas visitas a intimidade das pessoas deve ser sempre preservada.

- **Padronização de procedimentos para os casos**. Definir, de antemão, qual o procedimento a ser tomado em determinadas situações especiais, agilizando o encaminhamento dos casos e padronizando a ação do conselheiro.

- **Ata de reuniões com assinatura dos presentes e ciência dos ausentes**. O livro de atas da reunião facilita o acesso à informação dos conselheiros que não tenham participado de determinada reunião e representa um registro histórico do funcionamento do conselho.

- **A garantia do sigilo dos casos atendidos**. Quando o conselheiro atende um caso, muitas vezes obtém informações que auxiliam na melhor avaliação e encaminhamento da situação. Essas informações somente devem ser repassadas a outros profissionais por estrita necessidade da intervenção. Os conselheiros devem preservar ao máximo a discrição no atendimento e o direito do usuário ao sigilo. Portanto, os registros sobre o acompanhamento de casos devem ser guardados em local seguro, onde não possam ser violados.

- **A representação do conselho, por seus membros, em atividades externas.** Freqüentemente os conselheiros são chamados pela comunidade a participar de reuniões e atividades relacionadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente. A participação dos conselheiros é também importante em encontros de informação e formação, com troca de experiências e construção de novos saberes na área da defesa infanto-juvenil. Essa participação deve ser discutida no colegiado, que tem o objetivo de definir o posicionamento do conselho a ser levado à atividade externa.

O ECA aponta para uma lógica de intervenção do conselho tutelar voltada para a rede pessoal e institucional de proteção social, tendo como princípios norteadores o respeito à opinião da criança e do adolescente, bem como o interesse superior dos mesmos. Apontamos aqui a necessidade de o conselho tutelar atentar para as relações estabelecidas com as famílias, entidades civis, órgãos e serviços públicos.

Para pensar

No caso do município de Pirajú, de que forma ocorreu a relação entre o conselho tutelar e a família das crianças?

Na rotina de trabalho de seu conselho, como é feita a escuta da opinião da criança e do adolescente e a observação do contexto social e familiar?

Essas relações exigem do conselheiro algumas habilidades e posturas não facilmente desenvolvidas, mas determinantes na resolução dos casos e do lugar político que o conselho deseja assumir. Tais habilidades envolvem a maneira como o conselheiro se relaciona com as pessoas, convive com a comunidade e organiza o seu trabalho. É claro que, no colegiado, cada conselheiro tem habilidades distintas. Por isso, mais do que um conselheiro desenvolver um conjunto pré-estabelecido de habilidades, é importante que o colegiado conheça seus limites e potencialidades e utilize os conselheiros para atuarem nas áreas em que são mais habilitados.

Figura 3 – As ações e relações do conselheiro tutelar

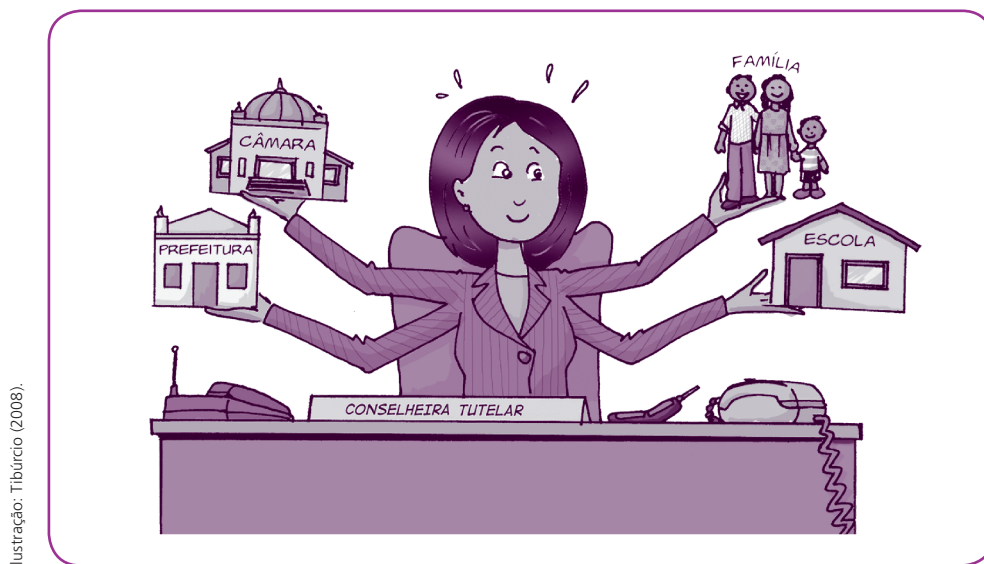



Ilustração: Tibúrcio (2008).

De uma forma geral, o conselheiro deve atentar para o desenvolvimento de algumas capacidades e recursos gerenciais descritos a seguir:

- Capacidade de escuta e de comunicação – o conselheiro deve procurar ouvir e compreender as demandas, afastando os preconceitos, o paternalismo e a rotulação dos atendimentos. Com isso, torna-se possível um atendimento singular à pessoa que recorre ao conselho, respeitando-se as especificidades e as diversidades de cada situação. Dentre as condições necessárias para esse tipo de atendimento, sugerimos ao conselheiro ouvir, com atenção, a situação apresentada, perguntar, com objetividade, os detalhes necessários para a compreensão do fato e utilizar uma linguagem clara para orientar as pessoas.
- Capacidade de buscar e transmitir informações – o conselheiro deve procurar obter e transmitir informações confiáveis e úteis para a promoção dos direitos de crianças e adolescentes.
- Capacidade de interlocução e de negociação – para o exercício de sua função, o conselheiro se relaciona com diversos profissionais e autoridades; portanto, é preciso saber como se aproximar dessas pessoas e quando ceder ou não diante de determinadas posturas ou argumentos que surgem nessas relações. Para tanto, sugerimos uma programação antecipada dessas reuniões, incluindo uma atenção à clareza dos argumentos que serão nelas utilizados. Consideramos importante sublinhar que a capacidade de administrar o tempo e de realizar reuniões objetivas e eficazes é fundamental para a produtividade e a qualidade do trabalho do conselheiro.

- Capacidade de exercer a autonomia – a autonomia do conselho tutelar é imprescindível na prática do conselheiro. Ela é, porém, constantemente ameaçada ou violada nas relações de poder estabelecidas com diferentes instâncias. Para o exercício da autonomia, o conselheiro deve ter conhecimento, segurança, tranquilidade, firmeza e bom senso no exercício da sua função. Essas habilidades são importantes para que o conselheiro não se deixe intimidar em situações que podem acarretar em crimes de prevaricação (omissão) ou usurpação (exagero) de poder.
- Capacidade de articulação – com o objetivo de agregar pessoas, grupos, movimentos, entidades e personalidades importantes em prol da promoção dos direitos da criança e do adolescente.
- Capacidade de trabalhar em equipe – com o objetivo de promover o diálogo entre o colegiado e a equipe técnica.
- Capacidade de elaboração de textos – é fundamental para um conselheiro comunicar-se por escrito com clareza, linguagem correta e objetividade na elaboração de seus relatórios, ofícios, requisições, dentre outros registros. Sugerimos a realização de um pequeno roteiro para orientar e organizar o trabalho de escrever e evitar a insuficiência ou o excesso de informações (CONANDA, 2007).

Para pensar

Analise a sua prática de conselheiro à luz das capacidades recomendadas para o exercício dessa função.

Quais os limites de ação presentes em seu cotidiano de trabalho no colegiado?

Atribuições do conselho tutelar

Algumas das atribuições que ora apresentamos são comentadas, detalhadamente, mais adiante, ainda neste capítulo.

Neste item vamos abordar as atribuições do conselho tutelar, expressas nos art. 95 e 136 do ECA, especialmente no que diz respeito ao atendimento à criança, ao adolescente e à família em situação de ameaça ou violação dos seus direitos, à fiscalização das entidades de atendimento de crianças e adolescentes e ao auxílio prestado na elaboração do orçamento e na formulação de políticas públicas.

Não cumprir tais atribuições significa descumprir a função pública para a qual está obrigado por lei, podendo o conselheiro ser acusado de prevaricação, segundo previsto no art. 319 do Código Penal Brasileiro. Por

outro lado, ir além das atribuições, desconhecendo os limites de sua ação, representa abuso de poder, também passível de medidas judiciais.

Embora as atribuições do conselho tutelar estejam definidas na lei, é na prática do dia-a-dia que o seu papel na defesa dos direitos de crianças e adolescentes se evidencia. Refletir sobre as atribuições, a sua autonomia, postura, autoridade e limite de ação é fundamental para dar consistência às atitudes do conselho e fortalecer o seu papel na comunidade.

Para pensar

Reflita sobre a importância que tem o conselho tutelar e a rede de proteção em situações ainda pouco reconhecidas pela sociedade e pelos serviços públicos em geral, como a das crianças indígenas.

Como incluir a preocupação com a especificidade da população indígena na rotina dos conselhos tutelares?

A competência legal dos conselhos tutelares está diretamente relacionada à aplicação das chamadas medidas de proteção à criança e ao adolescente, sempre que os direitos reconhecidos em lei forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua própria conduta (BRASIL, 1990, art. 98), inclusive nos casos de ato infracional praticado por criança abaixo de 12 anos (BRASIL, 1990, art. 105).

As atribuições do conselho tutelar podem ser agrupadas em sete categorias, de acordo com o art. 136 do ECA (BRASIL, 1990):

1. Atendimento a crianças e adolescentes cujos direitos estejam ameaçados ou violados e aplicação das medidas de proteção. Nesses casos, as medidas previstas na lei são:

> I- encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
>
> II- orientação, apoio e acompanhamento temporários;
>
> III- matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
>
> IV- inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
>
> V- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

> VI- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
>
> VII- abrigo em entidade (medida provisória e excepcional) (BRASIL, 1990, art. 101).

Dentre as medidas de proteção, encontra-se elencada, no inciso VIII, a "colocação em família substituta", que é atribuição exclusiva do juiz da Infância e Juventude.

As medidas de proteção poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, substituídas a qualquer tempo, devendo os conselheiros levar em conta, no momento de sua aplicação, as necessidades pedagógicas da criança e do adolescente e optar por medidas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. É ainda atribuição do conselho tutelar providenciar medidas de proteção ao adolescente autor de ato infracional estabelecidas pela autoridade judiciária (BRASIL, 1990, art. 136 inciso VI).

2. Atendimento, aconselhamento e aplicação das medidas de responsabilização aos pais ou responsáveis legais. As medidas são:

> I- encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
>
> II- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
>
> III- encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
>
> IV- obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar;
>
> VI- obrigação de encaminhar a criança ou o adolescente a tratamento especializado;
>
> VII- advertência (BRASIL, 1990, art. 129).

No art. 129 estão incluídas outras três medidas (incisos VIII, IX e X), cuja aplicação é de competência exclusiva dos juízes da infância e juventude: perda da guarda, destituição da tutela e suspensão ou destituição do pátrio poder (ou poder familiar).

3. Representação em nome da criança ou adolescente ou da família, em casos de violação dos direitos das mesmas por programas ou programações de rádio e televisão que contrariem as normas estabelecidas para a sua produção e apresentação.

4. Representação e encaminhamento ao Ministério Público. Os conselhos tutelares têm o dever de representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar e de encaminhar as notícias de casos que constituam infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente (BRASIL, 1990, art. 129).

5. Representação e encaminhamento à autoridade judiciária. Os conselhos tutelares têm o dever de representar as autoridades judiciárias nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações e de encaminhar os casos de competência do Judiciário (BRASIL, 1990, art. 129).

6. Assessoramento ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária. Os conselhos têm a atribuição de assessorar as prefeituras na elaboração de peças orçamentárias referentes aos planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990, art. 129).

7. Fiscalização. Finalmente, os conselhos tutelares têm o papel de fiscalizar, juntamente com o Judiciário e o MP, as entidades governamentais e não-governamentais responsáveis pelo planejamento e execução de programas de proteção e medidas socioeducativas (BRASIL, 1990, art. 90 e art. 95).

Para promover a execução de suas decisões, os conselhos tutelares podem: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança e adolescente, quando necessário; expedir notificações e representar junto a autoridades constituídas.

Para pensar

Com base na sua experiência, reflita sobre as principais dificuldades encontradas no desempenho das atribuições descritas.

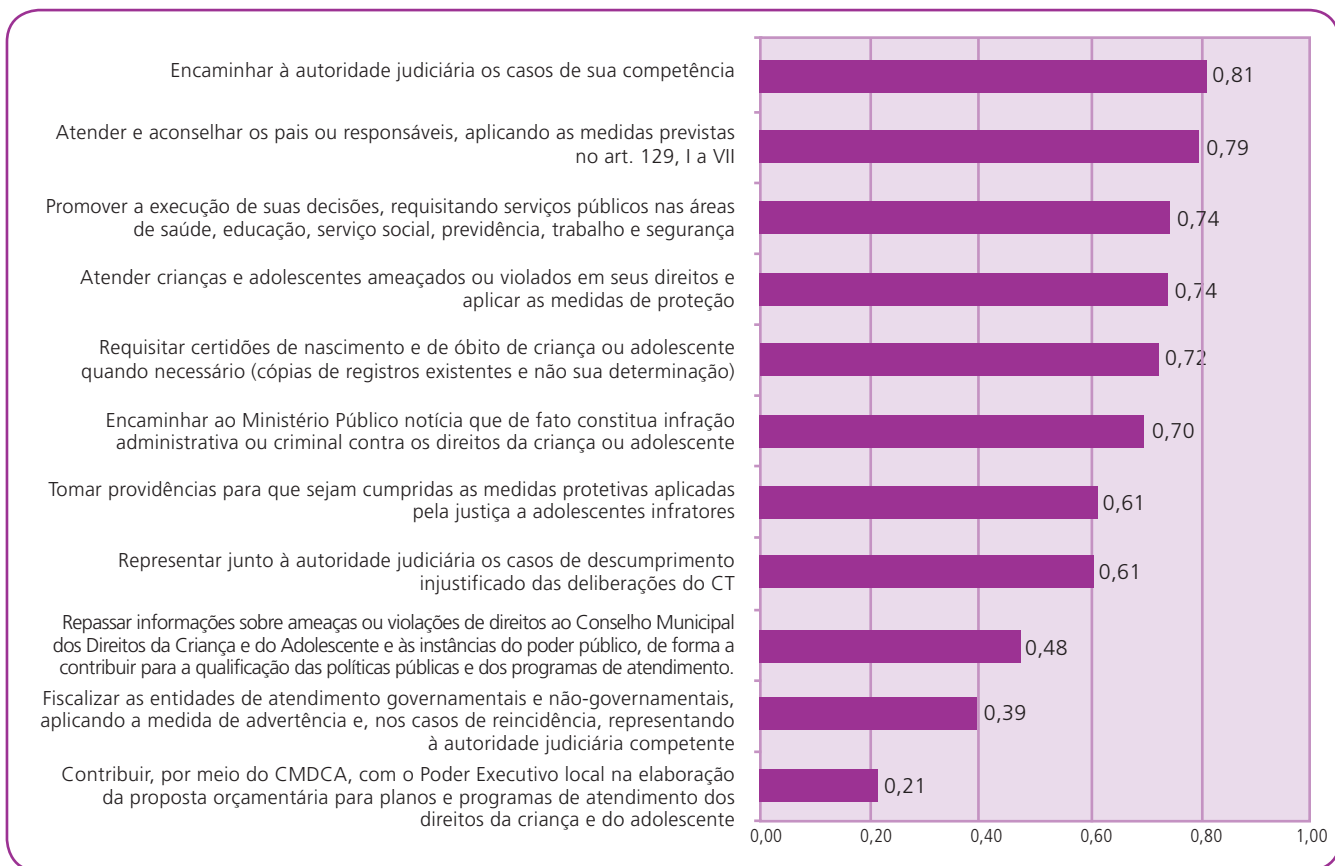
O Gráfico 1 traz a auto-avaliação de conselheiros tutelares do país sobre o exercício de suas atribuições básicas. Como vemos, os respondentes afirmaram que se consideram muito eficientes na maioria dos itens. A ação na qual se consideram mais eficientes é a de encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência. Também se consideram muito eficientes no que diz respeito ao atendimento e aconselhamento de pais ou responsáveis. Neste aspecto reiteramos aquilo que abordamos no

Capítulo 2: a importância de se atender à família da criança/adolescente com direitos violados, reconhecendo a diversidade de famílias existentes na sociedade brasileira e as especificidades existentes em cada contexto familiar, agindo sem preconceitos e incluindo-as na rede de atendimento.

Para pensar

Você acredita que a condução do caso das crianças do município de Pirajú teria sido diferente se houvesse, por parte dos agentes envolvidos, maior conhecimento da realidade daquela família indígena?

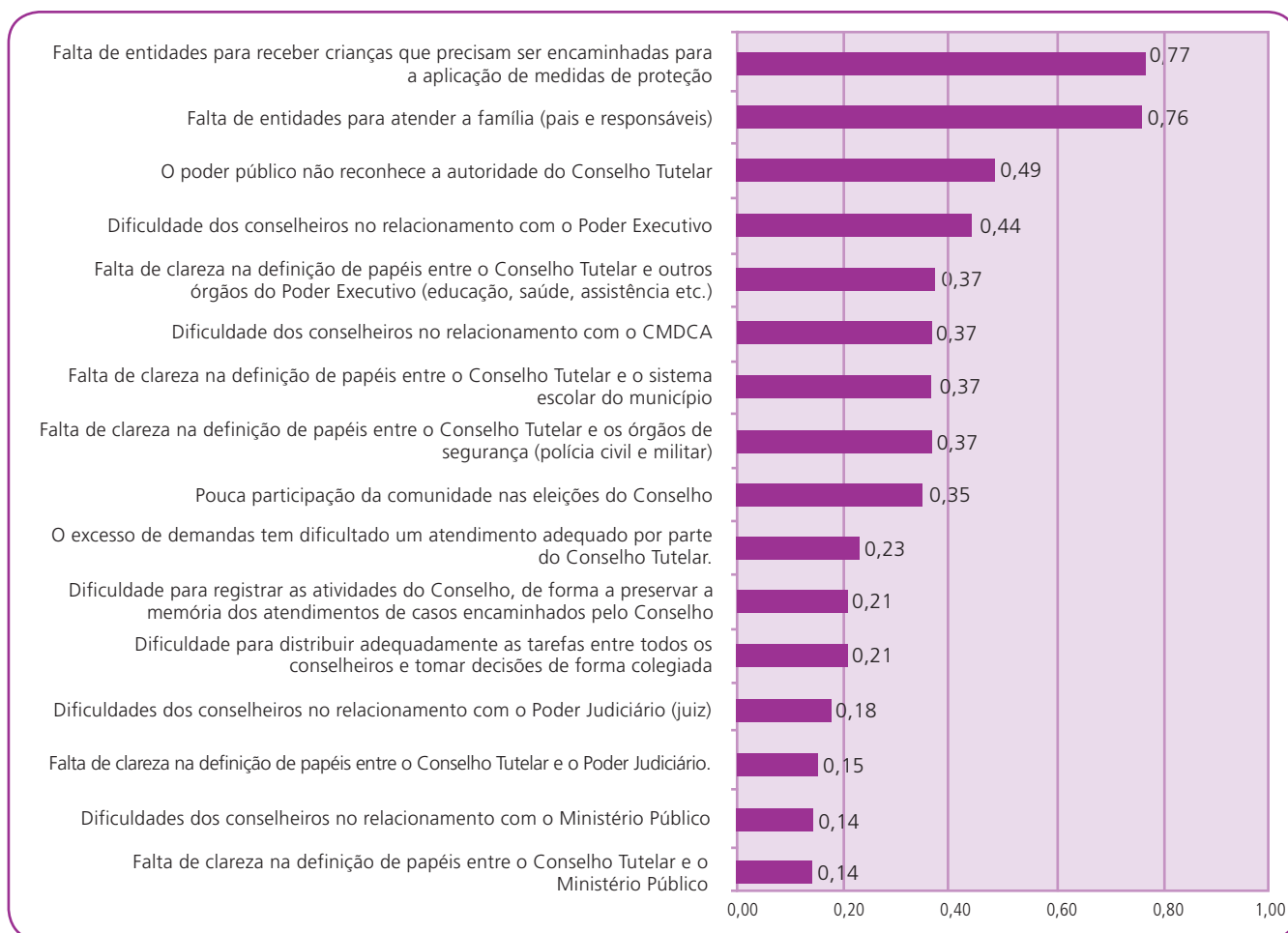
Dentre as funções em que os conselheiros tutelares se consideram menos eficientes, estão a de fiscalização das entidades de atendimento e a de contribuir, por intermédio dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, na elaboração da proposta orçamentária municipal.

Gráfico 1 – Índice de avaliação do conselho tutelar sobre a eficiência no exercício de suas atribuições (Brasil)

Fonte: Ceats/FIA (2007).

O Gráfico 2 mostra as atribuições reportadas como as de maior dificuldade de realização por parte dos conselheiros. A principal dificuldade enfrentada pelos conselhos tutelares no dia-a-dia do seu trabalho é a carência de entidades especializadas, principalmente para atender à família (pais e responsáveis) e para receber crianças que necessitam de medidas de proteção. Grande parte dos municípios brasileiros não dispõe de entidades de atendimento especializadas, ou as têm em quantidade ou qualidade insuficiente para atender às necessidades da população-alvo da atuação dos conselhos tutelares.

Dentre aquelas classificadas como de média ou baixa gravidade, vale destacar a dificuldade de relacionamento com o conselho municipal dos direitos e com o Poder Executivo. O fato de o Poder Público não reconhecer a autoridade do conselho tutelar foi considerada uma dificuldade moderada, o que é significativo se considerarmos a natureza autônoma do conselho tutelar.

Gráfico 2 – Índice de dificuldades sentidas pelo conselho tutelar em seu dia-a-dia (Brasil)

Fonte: Ceats/FIA (2007).

Quando analisamos os dados do gráfico, percebemos que os problemas apontados como os de maior gravidade são praticamente os mesmos em todo o país. O mesmo ocorre com os problemas considerados de média e baixa gravidade, o que expressa certa homogeneidade entre as diversas regiões em relação aos problemas enfrentados pelos conselhos.

Para pensar

Com base em sua atuação, pense nas atividades mais freqüentemente desempenhadas, bem como nas maiores dificuldades enfrentadas pelo seu conselho.

No Capítulo 2 enfatizamos a importância do plano de ação para os conselhos dos direitos. Você pode ler neste capítulo os detalhes técnicos de como elaborar um plano de ação.

Para que o conselho tutelar possa realizar de forma eficiente todas as atribuições que lhes são propostas, ele precisa contar não apenas com uma adequada estrutura física, equipe técnica e organização interna, mas também ter um plano de ação que defina sua forma de agir.

Como o conselho tutelar é um órgão autônomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, é importante que a cada nova gestão de conselheiros se discuta o lugar ocupado pelo conselho tutelar no contexto da política de atendimento municipal. É importante identificar os fatores que facilitam, dificultam ou impedem o conselho de alcançar os objetivos almejados e discutir o posicionamento político frente aos demais atores do SGD. Dessa forma, torna-se mais fácil eleger com clareza as metas, estratégias e resultados a serem alcançados durante a gestão.

A capacidade do colegiado para a leitura da realidade local e para o planejamento determina o quanto o órgão se afirma como agente mantenedor ou transformador da realidade vivenciada por crianças e adolescentes. É comum que o conselho tutelar esgote todo o tempo atendendo aos casos que chegam, deixando de atuar em todas as suas atribuições. Diante desse fato, um plano de ação para o triênio ajuda os conselheiros a se reposicionarem, dividirem o tempo e as forças para alcançarem as metas inicialmente previstas.

Para a elaboração de um plano de ação (também chamado "plano de gestão"), os conselhos tutelares devem considerar, pelo menos, três

aspectos fundamentais: a qualidade do atendimento, a mobilização social e as políticas públicas.

- **Qualidade do atendimento a crianças, adolescentes e famílias que recorrem ao conselho, proporcionando um ambiente informativo e acolhedor**. Essa qualidade depende do espaço físico e das condições estruturais existentes, da agilidade e eficiência do atendimento, do tipo de escuta e atendimento oferecido, das informações prestadas sobre direitos e acesso aos serviços públicos, do reconhecimento das especificidades e diversidades das crianças e adolescentes com direitos violados, do tipo de registro de atendimento efetuado, da rotina clara de procedimentos para a condução dos casos e da dinâmica administrativa e operacional do conselho. Depende, ainda, da presença de profissionais técnicos e administrativos qualificados e satisfeitos com o trabalho, do atendimento 24 horas, da formação e assessoria continuada para conselheiros e da fiscalização regular das entidades de atendimento.
- **Mobilização social**. O conselho tem posição ímpar para a formação da opinião pública em torno da garantia dos direitos da criança e do adolescente e para o enfrentamento dos fatores que ameaçam ou violam esses direitos. Necessita, para tanto, estabelecer contínua interlocução com a comunidade, participar dos fóruns coletivos e conferências locais e regionais, promovendo e apoiando mobilizações sociais, por meio de um esforço de divulgação das ações realizadas pelo órgão. As ações de comunicação e mobilização social também contribuem para a formação e a organização da comunidade em torno dos direitos infanto-juvenis.
- **Políticas públicas**. O conselho precisa atuar e/ou intervir junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para o (re)ordenamento da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no município. Pode colaborar para a formulação e implementação de políticas sociais por meio da produção de dados sobre violação dos direitos de crianças e dos adolescentes, da promoção de ações que contribuam para a formação de redes de proteção, da representação nos diversos espaços e instâncias de discussão, deliberação e gestão de políticas públicas e da participação no processo de elaboração e acompanhamento do orçamento.

Um plano que contemple esses três focos de ação contribui para que os conselhos tutelares assumam, paulatinamente, papel estratégico de indicador de políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, agindo na prevenção da violação dos direitos, e não exclusivamente nas ações emergenciais, após o direito ter sido violado.

Para pensar

Você acha que o conselho tutelar do município de Pirajú tem um plano de ação elaborado que contemple toda a população infanto-juvenil do município, com destaque para as especificidades da população indígena atendida?

Sistema de informação para a infância e adolescência: uma importante ferramenta para o conselheiro tutelar

O Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia) é um sistema de comunicação informatizado que alimenta um banco de dados nacional, de responsabilidade da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), vinculada à Presidência da República.

O Sipia é uma ferramenta importante de trabalho dos conselhos tutelares porque contribui para o cumprimento do ECA, na medida em que sua estrutura está pautada nos conceitos da legislação, servindo, portanto, de referência para a organização das ações dos conselheiros. O sistema constitui-se, também, em instrumento de diagnóstico: com base nas informações registradas, o sistema pode servir de referência na leitura da situação da infância e da adolescência nos níveis municipal, estadual e federal. Dessa forma, tais dados têm como principais destinatários os conselhos dos direitos e os gestores das três esferas, instâncias que deliberam sobre as políticas públicas.

O Sipia utiliza o termo "fato" ao tratar de situações de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Neste capítulo, optamos, sempre que possível, por usar os termos "comunicação" e "fato" por acreditar que os termos "denúncia" e "caso" remetem a uma prática policialesca de tratamento da situação relatada.

O Sipia apresenta quatro módulos, com focos direcionados para várias instituições do Sistema de Garantia de Direitos:

- Módulo I – monitoramento da aplicação de medidas de proteção especial à criança e ao adolescente, sob a ótica da violação e ressarcimento dos direitos (conselhos tutelares).
- Módulo II – monitoramento da aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei (justiça da infância e da juventude).
- Módulo III – monitoramento dos procedimentos judiciais de colocação familiar e das adoções nacionais e internacionais (justiça da infância e da juventude e comissões judiciárias estaduais).

- Módulo IV – acompanhamento e cadastramento da implantação e implementação dos conselhos dos direitos e tutelares e dos fundos para a infância e adolescência.

Figura 4 – A importância do Sipia para o Sistema de Garantia dos Direitos

Ilustração: Tibúrcio (2008).

UM POUCO DE HISTÓRIA

Nos anos 1990, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (Cbia), com o intuito de pensar e sistematizar a forma de trabalho dos conselheiros tutelares, propôs a criação de um sistema de informação para a infância e adolescência. Foram quatro anos de pesquisa em entidades de atendimento a crianças e adolescentes, compreendendo como se dava a interpretação dos fatos por meio das entrevistas, relatórios e formulários utilizados por essas entidades e formulando as categorias de violação de direitos. Criou-se, também, um processo de registro que consistia em três fichas, nas quais os conselheiros tutelares identificavam a criança pelos seus dados pessoais, descreviam os fatos, apontavam o direito violado e o agente violador, aplicavam a medida pertinente à criança e/ou ao adolescente, ou aos pais/responsáveis, requisitavam serviços e/ou encaminhavam para o MP ou para o Poder Judiciário, destacando sempre o acompanhamento e o encerramento do fato. Desta maneira, foi criado o Núcleo Básico Brasil (NBB), uma base comum de dados, colhidos e agrupados homogeneamente nas diferentes unidades federadas por meio de um instrumento único de registro.

O Sipia I possui campos para o registro dos casos atendidos pelos conselhos tutelares, modelos de requisição de serviços, representações ao MP e ao Poder Judiciário. Embora ainda não esteja implementado em boa parte dos conselhos tutelares do Brasil, os dados hoje existentes mostram a importância da implementação do sistema para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Ao longo de quase dez anos, notamos que o direito violado mais freqüentemente registrado é o da **convivência familiar e comunitária**, correspondendo a 48,2% dos registros. Em seguida, temos violação do direito à **liberdade, ao respeito e à dignidade**, concentrando 24,5% das ocorrências. A violação do direito à **educação, cultura, ao esporte e lazer** vem a seguir (19,1%) e, em seqüência, a violação do direito **à vida e à saúde** (5,7%) e **à profissionalização/proteção no trabalho** (2,5%) (SIPIA, 2008). Dados mais detalhados são apresentados a seguir.

TIPOS DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS

1. Convivência familiar e comunitária – inadequação do convívio familiar (incluindo as agressões psicológicas, físicas e sexuais), ausência de convívio familiar, ausência de condições materiais para o convívio familiar, ausência de infra-estrutura e atos atentatórios ao exercício da cidadania (negação de filiação, por exemplo).

2. Liberdade, respeito e dignidade – atos atentatórios ao exercício da cidadania, violência psicológica, violência física, violência sexual, práticas institucionais irregulares, discriminação e aprisionamento.

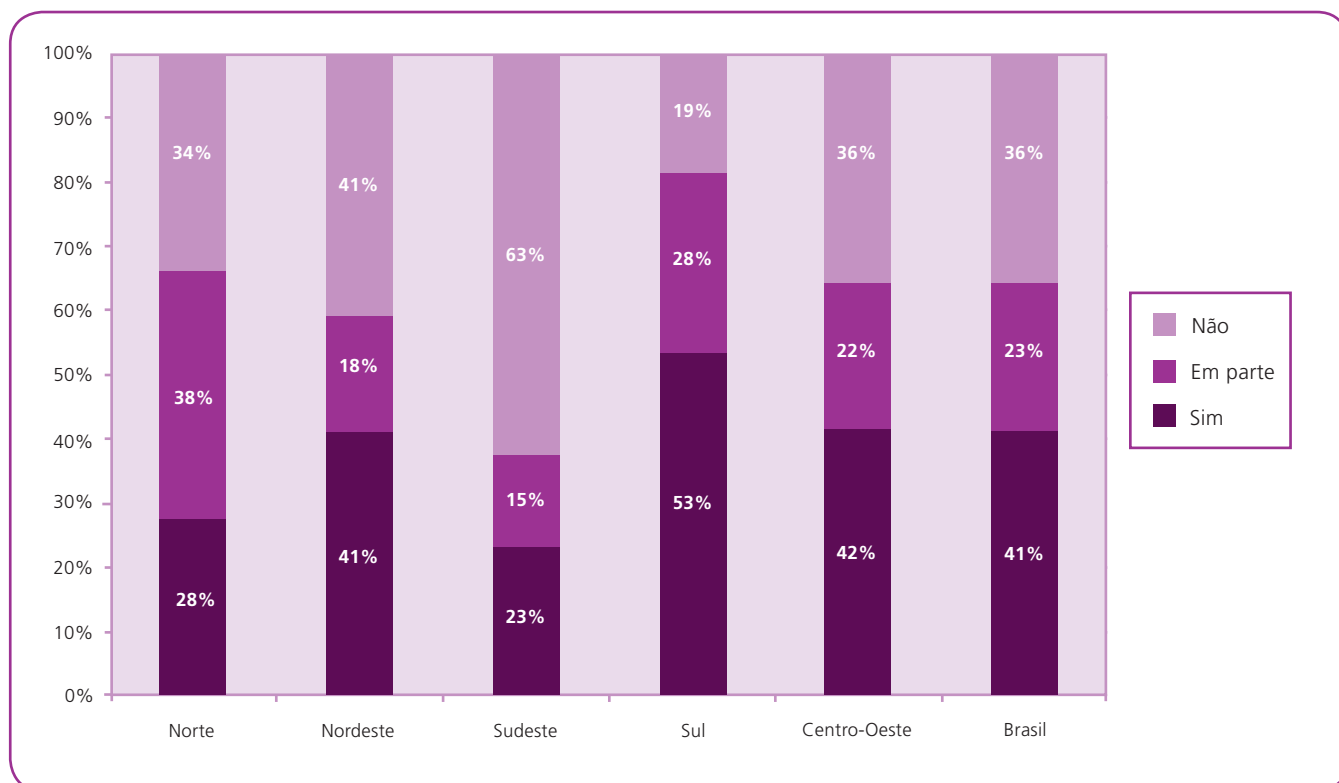
3. Vida e saúde – atos atentatórios à vida, não atendimento médico, ação ou omissão de agentes externos, atendimento médico deficiente, irregularidade na garantia da alimentação e práticas hospitalares e ambulatoriais irregulares.

4. Educação, cultura, esporte e lazer – impedimento de acesso ao ensino fundamental, impedimento de acesso ao ensino médio, impedimento de permanência no sistema educacional, ausência ou impedimento de acesso à creche ou pré-escola, ausência de condições educacionais adequadas.

5. Profissionalização e proteção no trabalho – exploração do trabalho de crianças e adolescentes, ausência de condições de formação e desenvolvimento, inobservância da legislação trabalhista e condições adversas de trabalho.

Fonte: Brasil; Sipia (1999-2008).

Apesar de sua potencial importância, a inserção do Sipia nos conselhos tutelares do país é ainda bastante incipiente, com apenas 19% dos conselhos brasileiros com o sistema instalado e ativo. No restante, o sistema encontra-se instalado, porém inativo (18%), ou nem ao menos instalado (63%). Ainda acerca da reduzida utilização do Sipia, vemos no Gráfico 3 que apenas 41% dos conselhos tutelares no país têm produzido relatórios a partir do sistema; 23% o têm feito de forma parcial e 36% não os têm produzido. Os conselhos tutelares da região Sudeste se destacam por não fazer relatórios (63%) (CEATS; FIA, 2007).

Gráfico 3 – O conselho tem produzido habitualmente relatórios e análises a partir dos dados lançados no Sipia? (Regiões e Brasil)

Fonte: Ceats/FIA (2007).

Esses dados mostram o quanto ainda há de se fazer no país para conhecer melhor a situação de crianças e adolescentes com direitos violados. Um banco de dados com abrangência nacional, registrando as violações contra crianças e adolescentes, com conceitos consolidados, linguagem homogênea e encaminhamentos padronizados é uma ferramenta

técnica e gerencial essencial ao funcionamento dos conselhos tutelares e ao sistema de garantias, de maneira geral.

Outro aspecto para que se alcance o uso efetivo e eficiente do Sipia é o monitoramento e a alimentação dos dados de forma permanente e regionalizada, com a adesão dos municípios e seus respectivos conselhos tutelares ao Sipia I. Para tanto, é indispensável que as coordenações estaduais possuam a devida estrutura de funcionamento para dar suporte aos usuários, cumprindo seu papel na gestão do sistema como política de Estado. Para a disponibilização dos registros locais no portal, é necessário que, periodicamente, o usuário local, com cadastro no portal, execute o arquivo GERA, que consolida os dados, atualizando as informações acumuladas no banco de dados do computador onde o sistema está instalado. Posterior a isso, o arquivo precisa ser enviado ao portal para que as informações sejam publicadas.

Um grande limitador para o uso eficiente do Sipia é a dificuldade de garantir a ampla adesão dos municípios ao sistema. Para tal, os gestores públicos teriam que empreender esforços a fim de fornecer uma estrutura adequada de funcionamento aos conselhos, com disponibilização de equipamentos necessários e a sua devida manutenção. O uso adequado do Sipia depende, ainda, da formação continuada dos conselheiros na implementação e no uso do sistema.

No próximo item, procuramos relacionar algumas ações dos conselhos, apontando como elas podem ser facilitadas pela utilização de ferramentas do Sipia I, especificamente no que se refere ao registro e à leitura do fato ocorrido com a criança ou o adolescente, à definição das medidas a serem adotadas e à realização do diagnóstico de violações vividas pelas crianças e adolescentes em determinada localidade.

O atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias

Recebendo o fato

O conselho tutelar é chamado a agir toda vez que recebe uma comunicação ou toma conhecimento de violação ou ameaça de violação dos direitos de crianças e adolescentes. A comunicação pode ser feita por denunciante anônimo, por escrito, por telefone ou pessoalmente. Para que seja considerada consistente, no entanto, deve conter o nome da criança ou adolescente, os direitos violados, o local ou endereço da ameaça ou violação e qualquer referência que permita a verificação do fato comunicado.

Criança ou adolescente com direito ameaçado – em risco iminente de privação de bens (materiais ou imateriais) ou interesses protegidos por lei.

Criança ou adolescente com direito violado – quando a privação de bens ou interesses se concretiza. Direitos podem ser ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso do responsável, ou em razão da própria conduta da criança e do adolescente.

Ao receber uma comunicação de violação ou de ameaça de violação dos direitos de crianças ou adolescentes, o conselheiro deve registrá-la e apurá-la imediatamente. A apuração do fato deve ser feita no local em que ocorreu a ameaça ou a violação de direitos (escola, domicílio, hospital etc), usualmente por meio de visitas de atendimento. Nos casos mais complexos, ou sempre que o conselheiro achar pertinente, o conselho pode solicitar aos órgãos municipais a presença de um técnico (médico, psicólogo, assistente social) para a realização do atendimento (CONANDA, 2007). Em caso de não dispor de assessoria técnica, o

conselho deve solicitá-la aos órgãos municipais. Durante a visita, o conselheiro deve buscar informações que permitam identificar a criança ou o adolescente que sofreu uma violação, o tipo de direito violado ou ameaçado e o agente violador: pais ou responsáveis, o Estado, a sociedade ou a própria criança ou adolescente.

De maneira geral, quem faz uma comunicação ao conselho tutelar busca resoluções rápidas e definitivas, o que muitas vezes é também a expectativa do conselheiro que recebe o caso. No entanto, é fundamental que o conselheiro realize uma análise criteriosa para a apuração de cada fato, tomando providências administrativas e técnicas para o seu esclarecimento. Tais providências incluem a convocação dos envolvidos no fato para o fornecimento de informações, a visita ao local em que se encontra a criança/adolescente ou em que ocorreu a ameaça/violação, a realização de reuniões com profissionais de outras instituições que atendem a criança/adolescente e a requisição de avaliações técnicas de profissionais especializados.

Para pensar

No município de Pirajú, além das crianças indígenas e da família, que pessoas da comunidade poderiam ter prestado informações relevantes ao conselho tutelar na condução do caso?

Nos casos de violações de direitos relatados pela própria vítima, o conselheiro tutelar deve escutar atentamente a história da criança ou do adolescente, sem interromper, sem manifestar sua opinião e seus valores, assumindo uma postura acolhedora e lembrando-se de que o sujeito com seus direitos violados se sente fragilizado.

Na perspectiva de atendimento fundamentada nos direitos humanos, o conselheiro deve avaliar a posição da criança ou do adolescente que sofreu uma violação/ameaçado em relação aos seus direitos fundamentais. Essa investigação, realizada com o auxílio de entrevistas, é capaz de identificar situações inicialmente não sinalizadas de ameaça ou de violação de direitos. Nessa perspectiva de atendimento, orientar é possibilitar o acesso à informação qualificada como um direito contemporâneo de cidadania. Assim como aconselhar é potencializar o sujeito para assumir o protagonismo de sua própria vida e participar da vida de uma coletividade. Dessa forma, o próprio ato de escutar e questionar a demanda tra-

zida, orientando e aconselhando o sujeito ameaçado ou que sofreu uma violação, já deve ser considerado como uma forma de intervenção.

Figura 5 – O conselheiro tutelar: capacidade de escuta e de comunicação

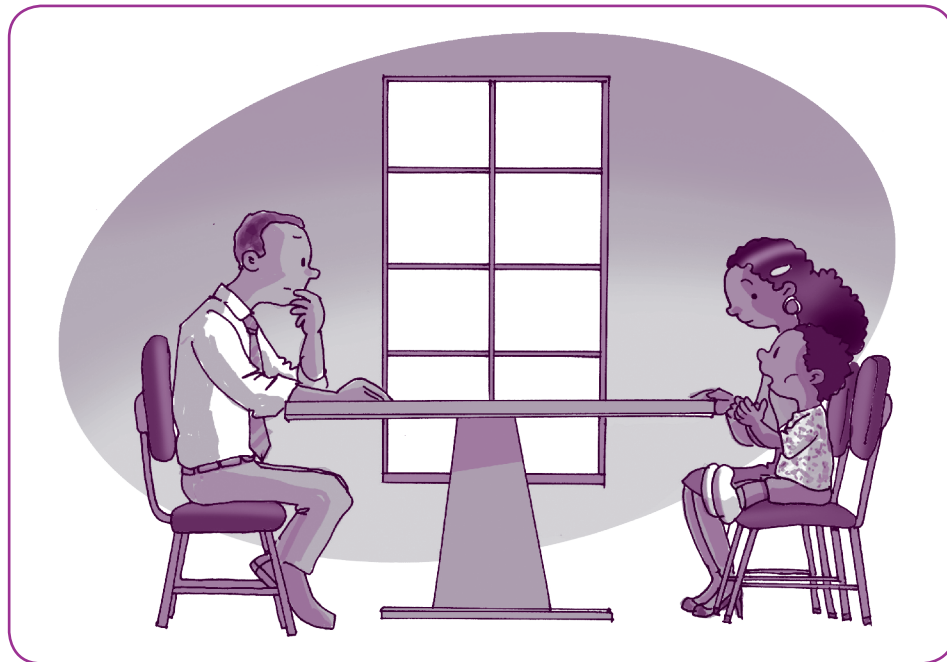



Ilustração: Tibúrcio (2008).

A partir da confirmação da violação de direitos (da identificação do sujeito que sofreu a violação, do direito violado e do agente violador), o conselho tomará as providências necessárias, podendo requisitar serviços, aplicar medidas de proteção ou encaminhar crianças, adolescentes e seus pais/responsáveis a serviços e órgãos competentes. Tais providências visam à restituição do direito violado ou ameaçado; elas são definidas pelo colegiado de conselheiros, que deve representar junto ao judiciário as situações de descumprimento injustificado de suas determinações. Portanto, é papel do conselho o acompanhamento da execução das medidas por ele determinadas, no sentido de restituir os direitos violados.

É comum que conselhos tutelares assumam casos fora de suas atribuições. A pesquisa “Bons Conselhos” (CEATS; FIA, 2007) mostra que apenas 8% dos conselhos brasileiros pesquisados nunca realizaram atividades que fugiam ao escopo de sua função. Os 92% dos conselhos que já passaram por essa situação informam que foram levados a atuar em funções de outros profissionais, tais como advogados, promotores e

coordenadores escolares. As razões alegadas variaram desde a falta de clareza quanto às suas funções, a carência da oferta desses serviços em suas localidades e a necessidade de dar respostas à população atendida pelos conselhos tutelares. As atividades mais comumente realizadas ou demandadas por autoridades públicas, porém não previstas na função de conselheiro tutelar, são: resolver problemas de disciplina escolar (87% dos conselhos), fiscalizar sistematicamente bares, restaurantes e boates, com vistas à identificação de crimes ou infrações contra crianças e adolescentes (70%), emitir registro civil de nascimento ou óbito (58%), mediar acordos extrajudiciais de pensão alimentícia (42%) e emitir autorização para crianças e adolescentes viajarem (40%).

Em face da diversidade de questões que envolvem a criança e o adolescente, o conselheiro deve se munir de informações diversas para avançar na avaliação dos fatos recebidos. Ressaltamos a importância de se tomar a pesquisa como procedimento a ser potencializado, principalmente no que se refere à disponibilização de fontes e à sistematização constante das informações pesquisadas. Um exemplo simples é o atendimento de uma criança que possui uma doença rara e precisa de tratamento especializado. Uma rápida consulta à internet sobre a doença pode auxiliar o conselheiro na compreensão da realidade dessa criança e na proposição de medidas. A consulta à equipe técnica e à rede de atenção é outra forma de aumentar o entendimento do conselheiro sobre o problema. Dessa forma, a produção e disseminação do conhecimento potencializam a intervenção proposta pelo conselho.

O SIPIA E O REGISTRO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS

A utilização do Sipia ajuda o trabalho cotidiano dos conselheiros tutelares no momento do recebimento das crianças, adolescentes e famílias, ao estabelecer procedimentos de atendimento dos casos de ameaça ou violação de direitos. O Sipia pode ajudar o conselheiro a sistematizar as seguintes ações:

- tomar conhecimento do fato/situação por meio da sua descrição (resumo do fato, data, local) e da tipificação do solicitante;
- tipificar o fato como violação de direito individual e violação de direito coletivo/difuso;
- executar, quando necessário, providências/encaminhamentos imediatos;
- identificar/cadastrar criança/adolescente (pais/responsável) ou grupo/comunidade atingida;

- fazer a leitura do fato como violação de direito individual: dados específicos da criança/adolescente (situação de moradia, situação escolar e de ocupação/trabalho), especificação do direito violado e especificação do agente violador. (Manual do Usuário: PROCERGS)

Para que um caso seja registrado pelo conselheiro tutelar no Sipia é necessário que apresente três condições básicas de uma violação de direito:

- **Existência da vítima**, isto é, de um sujeito de 0 a 18 anos incompletos que tenha sofrido a violação ou ameaça. A criança ou o adolescente com direito violado ou ameaçado deve ser identificado e cadastrado no sistema para que se tenha o histórico de atendimento e a devida documentação do fato apresentado. Essas informações são sigilosas por lei e somente o conselheiro pode ter acesso a elas. Caso as informações não sejam preservadas, o conselheiro estará infringindo a lei, tornando-se um violador em relação à criança ou ao adolescente.
- **Direito violado** ou ausência do mesmo, ou seja, prática de uma ação contrária ao direito assegurado ou mesmo a ausência da ação necessária ao cumprimento do direito assegurado na legislação. Tratando-se propriamente do registro do direito violado no sistema, segue-se uma matriz de categorias de direitos, isto é, uma tabela de caracterização das violações que está pautada nos cinco direitos fundamentais. Uma leitura completa e objetiva do caso é fundamental para que seja identificada a violação e dado o devido encaminhamento para ressarcir o direito violado.
- **Agente violador** é o responsável pela ação ou pela omissão que resultou no descumprimento do direito. A violação pode ser responsabilidade de uma ou várias pessoas, mas pode ser também de uma instituição. O Sipia especifica cinco tipos de agentes violadores:

  1. **Pais ou responsáveis** – parentes, familiares e pessoas que convivem com a família do sujeito que sofreu a violação. Estão também incluídas pessoas que não são estranhas ao ambiente familiar, que têm acesso aos espaços de convivência da família e que lidam, no dia-a-dia ou freqüentemente, com a criança ou o adolescente. No Sipia há as opções de resposta: pai, mãe, padrasto, madrasta, irmãos, avós, tio/tia, responsável e outros. Ressalta-se que é preciso ter cuidado ao acusar a família, nos casos de violação, para que não lhe sejam demandados recursos e atitudes que ela não tem condições de assumir. Às vezes, a violação, além de atingir o menor de 18 anos, também afeta a família e a comunidade com as quais ele convive. Assim ocorre, por exemplo, quando não se tem transporte para uma escola distante, na área rural, ou quando a família não tem moradia. Nesses casos, a responsabilidade não pode ser atribuída aos pais ou ao responsável, cabendo avaliar as falhas e omissões do Estado e da sociedade.

2. Estado – refere-se a todo o setor público, seja federal, estadual ou municipal. Pode se tratar de qualquer entidade da esfera pública. Nos casos em que o violador seja uma pessoa que trabalha em instituição pública e a violação se dê no exercício de sua profissão, a instituição será considerada a violadora, dado que é responsável pela atuação profissional de seus funcionários. No Sipia existem como possibilidades de respostas: posto de assistência social, escola, posto de saúde, ambulatório, hospital, polícia militar, polícia civil, creche, Justiça da Infância e da Juventude, Ministério Público, pessoa física, entidade de atendimento, Defensoria Pública e outros.

3. Sociedade – segmento que não pertence à esfera da família ou do setor público, ou seja, o setor privado. Quando o violador é uma pessoa física, cabe diferenciar entre aquela que trabalha em uma instituição ou empresa e a que individualmente violou um direito. Assim, sociedade é o setor privado, entendido de maneira ampla: tanto pode ser uma instituição, como uma pessoa isolada ou um grupo de pessoas que toma atitudes por conta própria. No Sipia existem as seguintes categorias: empresa, estabelecimentos comerciais, associações religiosas, escola particular, clubes, creches, meios de comunicação, hospital particular, ambulatório particular, entidade de atendimento, pessoa física e outros, desde que sempre administrados pelo setor privado.

4. A própria criança ou adolescente – trata-se dos casos em que a própria criança ou adolescente tenha se comportado de maneira a negar os seus próprios direitos. É o agente violador mais difícil de ser caracterizado, pois antes de acusar a criança ou o adolescente de ser o próprio agente da violação de direito, deve-se assegurar que, de fato, a violação não ocorreu pela intervenção de outros. Em especial, deve-se atentar para as suas condições de vida. Apenas quando se está certo de que não houve intervenções alheias, por ato ou omissões, é que se pode afirmar que a criança ou adolescente é responsável pela violação de direito.

5. Agente violador não identificado – evita-se o registro nessa categoria, pois devemos buscar efetivamente a identificação do agente violador. Embora haja a categoria "agente violador não identificado", a condição básica para que um fato seja caracterizado como uma violação de direito é a existência de um responsável. Em alguns casos pode-se utilizar a categoria "outros", descrevendo um tipo não apresentado na lista por grupo de agentes violadores.

Fonte: Sipia (2001, p. 12).

■

Aplicando medidas protetivas

A decisão do conselho tutelar acerca das medidas protetivas a serem tomadas para a restituição do direito infanto-juvenil ameaçado ou violado deve sempre considerar as suas atribuições específicas, bem como os limites da sua atuação, estabelecidos no ECA. Atuando de maneira articulada com as

outras instâncias do sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente, o conselho aplicará as medidas protetivas adequadas a cada situação, requisitará serviços e atendimentos de outros atores da rede de proteção e encaminhará ao Poder Público os fatos que demandam a sua intervenção, ou seja, que fogem da competência exclusiva do conselho tutelar.

Aplicar a medida protetiva adequada exige, em primeiro lugar, a leitura precisa da situação. Equívocos nessa leitura podem implicar o não ressarcimento do direito violado ou mesmo na própria violação de direitos por parte do conselho tutelar. Para definir qual medida será aplicada, o conselheiro deve tomar como base a decisão colegiada e a retaguarda de atendimento, isto é, a rede de serviços local disponível. Durante o acompanhamento de cada fato, podem ser definidas modificações, inclusões ou retirada de alguma medida já aplicada, quando necessário (BRASIL, 1990, art. 99).

Para pensar

Identifique situações que geraram a aplicação de medidas protetivas no conselho em que você atua. Reflita sobre a pertinência das medidas aplicadas e os seus desdobramentos.

Quais as dificuldades encontradas em seu cotidiano para a aplicação de medidas protetivas?

O conselho tutelar deve ser capaz de considerar os diversos aspectos da realidade de vida da criança, do adolescente e de sua família. Com base em uma proposta de atuação e no conhecimento sobre as suas limitações institucionais, o conselho deve construir, com os envolvidos no fato, uma reflexão crítica sobre a condição de sujeitos de direitos e deveres inseridos numa determinada realidade local, estimulando-os à responsabilização dos órgãos e das pessoas competentes para promover o acesso a esses direitos. Para isso, o conselho deve instrumentalizar os sujeitos para que os mesmos tenham possibilidade de se movimentar num percurso de busca por seus direitos, empoderando-os dos mecanismos de acesso e exigibilidade dos mesmos.

Cabe ao conselho atender ao **adolescente autor de ato infracional**, providenciando as medidas de proteção previstas no art.101, estabelecidas pela autoridade judiciária ou aplicadas pelo próprio conselho, quando assim achar pertinente. Esse adolescente deve ser alvo de proteção como qualquer outra criança ou adolescente atendido no conselho; as ações,

nesse caso, devem visar à eliminação dos motivos que o levaram à prática infracional. O acompanhamento da família do adolescente em conflito com a lei é outra ação de extrema importância. As medidas de proteção, mesmo quando o judiciário não as determina, são fundamentais para trabalhar na perspectiva de favorecer as condições de retorno do adolescente ao convívio familiar, com as precauções para evitar reincidência.

SINGULARIDADES DO ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL

O trabalho do conselheiro tutelar em relação ao adolescente autor de ato infracional e suas famílias é dificultado porque, usualmente, esses adolescentes ficam retidos na esfera da justiça, chegando poucas vezes ao conselho tutelar para que este proponha ou acompanhe as medidas de proteção.

Considerando que as medidas socioeducativas não devem ter caráter punitivo, e sim o objetivo de preparar o adolescente para o retorno ao convívio social, as entidades de internação precisam estar devidamente estruturadas e capacitadas para a aplicação de uma ação socioeducativa baseada nos direitos humanos. O papel do conselheiro de fiscalizar as entidades de internação, assegurando o disposto no art. 124 do ECA (BRASIL, 1990) e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), apresentado no Capítulo 2, é de fundamental importância.

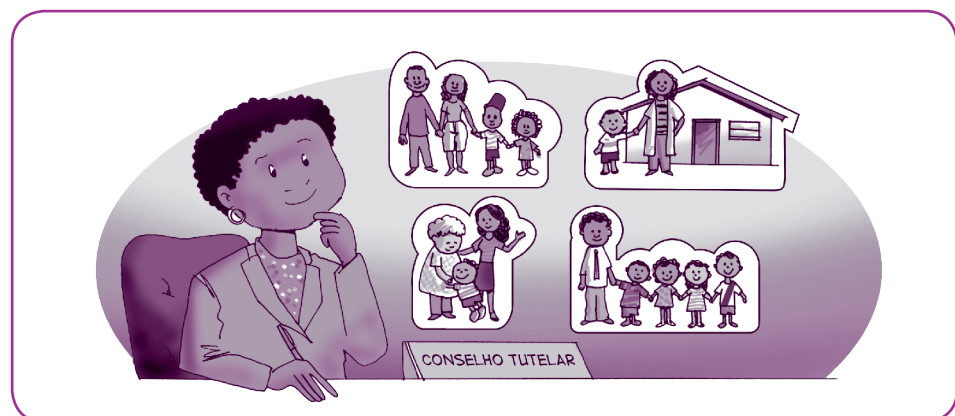
Em algumas situações de ameaça ou violação, apenas uma medida protetiva poderá solucionar. No entanto, quando houver necessidade, mais de uma medida poderá ser aplicada. Por exemplo, uma criança pode necessitar, ao mesmo tempo, de ser encaminhada aos pais ou responsáveis (mediante termo de responsabilidade); receber orientação, apoio e acompanhamento temporários; ser matriculada e ter exigida sua freqüência em estabelecimento oficial de ensino fundamental; ser incluída em programa comunitário ou oficial de auxílio à família e à criança; receber tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; ser incluída em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos etc.

Ao identificar que a violação de direitos ocorreu por ação ou omissão dos pais ou responsáveis, o conselheiro deve aplicar as medidas previstas no art. 129 (BRASIL, 1990), encaminhando-os para tratamento psicológico ou psiquiátrico, para cursos/programas de orientação ou para tratamento especializado. Ao identificar ou suspeitar que uma criança ou adolescente é vítima de maus-tratos praticados pelos pais ou responsáveis, o conselheiro tutelar precisa atuar sobre a família e, quando necessário, colocar a criança a salvo e comunicar o fato à autoridade competente. Nesses casos, a decisão pelo retorno da criança ou do adolescente ao convívio com os pais ou responsáveis ou pela alteração de sua guarda será de competência exclusiva do Judiciário.

Em sua rotina de atendimento, o conselho tutelar freqüentemente se depara com a necessidade de abrigar a criança ou o adolescente por diferentes motivos. Dentre eles estão os casos de abrigamento provisório, em razão de doença dos responsáveis, por motivos de calamidade pública ou outros que não colocam em questão o poder familiar. Nesses casos, assim que cessar o risco, o conselho poderá aplicar nova medida, inclusive encaminhar a criança ou adolescente aos pais ou responsáveis.

Ao atuar em conflitos familiares, o conselheiro deve sempre considerar as especificidades das famílias, as diferenças culturais, pessoais, geracionais, sociais e raciais, buscando assumir uma postura de mediação entre seus membros e evitando acirrar as divergências identificadas. Buscando ressaltar o caráter pedagógico das medidas de proteção aplicadas, sejam às crianças, aos adolescentes ou aos seus pais/responsáveis, o conselheiro deve privilegiar aquelas medidas que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários.

Figura 6 – O papel mediador do conselho tutelar

Ilustração: Tibúrcio (2008).

As medidas de proteção determinadas pelo conselho tutelar são remetidas para a rede de serviços do município, responsável por executá-las. O conselheiro deve expedir notificações para convocar pessoas ou instituições que possam garantir a aplicação de medidas de proteção pertinentes ou para a oficialização de suas decisões. A falta ou irregularidade de cobertura assistencial da rede de proteção dificulta ou impede a restituição do direito violado. O trabalho do conselho, portanto, não se restringe ao mero encaminhamento: o órgão deve verificar se o mesmo foi atendido e tomar as providências para sua efetiva execução. De acordo com o art. 136 do ECA (BRASIL,1990), o conselho possui a prerrogativa de representação junto ao judiciário por descumprimento injustificado de suas deliberações.

VOCÊ SABIA QUE

- Embora os conselhos tutelares dos municípios brasileiros considerem o problema relacionado ao uso de álcool e drogas como muito grave, 48% deles nunca aplicam medidas de inclusão em programas de auxílio a toxicômanos?
- a inclusão em programa de auxílio à família, à criança e ao adolescente é uma medida determinada com média freqüência, assim como a requisição de tratamento de saúde (física ou mental)?
- as medidas tomadas com alta freqüência pelos conselhos tutelares são: matrícula e freqüência obrigatória em escola, encaminhamento aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade e orientação, apoio e acompanhamento temporários?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 71% dos conselhos tutelares.

O conselheiro deve documentar os encaminhamentos, requisições, notificações e todos os seus atos a fim de assegurar a aplicação das medidas determinadas. Além disso, deve garantir o registro histórico e a avaliação dos resultados obtidos, o que pode promover um avanço no estado de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Sipia e a aplicação de medidas, requisições e encaminhamentos

A utilização do Sipia na fase de aplicação de medidas permite:

- decidir a ação mais adequada para garantir a restituição do direito violado – escolher a medida de proteção e verificar a existência de "programa de atendimento" no município;

- promover a execução da(s) medida(s) de proteção – determinação do acompanhamento (tipo e freqüência de relato de atendimento), encaminhamento de criança/adolescente e/ou pais para o programa escolhido, notificação da entidade quando do não recebimento do relatório de acompanhamento estabelecido, representação junto à autoridade judiciária, em caso de descumprimento;
- encaminhar ao Ministério Público/Autoridade Judiciária os casos previstos em lei;
- registrar o término do acompanhamento no encerramento do caso.

O Sipia apresenta a seguinte caracterização para as **medidas de proteção** previstas nos art. 101 e 129 do ECA:

- encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade;
- orientação, apoio e acompanhamento temporário;
- matrícula em estabelecimento oficial/comunitário de ensino fundamental;
- freqüência obrigatória em estabelecimento oficial/comunitário de ensino fundamental;
- inclusão em programa oficial/comunitário de auxílio à criança e ao adolescente;
- requisição de tratamento médico em regime hospitalar ou ambulatorial;
- requisição de tratamento psicológico em regime hospitalar ou ambulatorial;
- requisição de tratamento psiquiátrico em regime hospitalar ou ambulatorial;
- inclusão em programa oficial/comunitário de auxílio, orientação e tratamento a toxicômano;
- abrigo em entidade oficial ou privada;
- outra (especificar).

Aos **pais e responsáveis** estão previstas como medidas de proteção:

- encaminhamento da família a programa oficial/comunitário de proteção à família;
- inclusão em programa oficial/comunitário de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatra;
- inclusão em programa oficial/comunitário de auxílio, orientação e tratamento de toxicômano;

- encaminhamento a tratamento psicológico;
- encaminhamento a tratamento psiquiátrico;
- encaminhamento a cursos ou programas de orientação para o trabalho;
- matrícula de filho ou pupilo na escola;
- acompanhamento de freqüência e aproveitamento de filho ou pupilo na escola;
- encaminhamento de filho ou pupilo a tratamento especializado;
- outra (especificar).

Além das medidas de proteção descritas, o sistema apresenta a seguinte caracterização para **encaminhamentos e requisições**:

1. Encaminhamento ao Ministério Público

- encaminhamento de fato que constitua infração administrativa/penal contra os direitos da criança e do adolescente;
- requisição de certidão de nascimento e de óbito, quando necessário;
- representação em nome da pessoa e da família contra a violação dos direitos;
- representação para efeito de ações de perda ou suspensão do poder familiar;
- ações de alimentos, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiãs;
- especialização, inscrição de hipoteca legal e prestação de conta de tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de criança e adolescente;
- requisição de informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais/estaduais/federais, da administração direta ou indireta, bem como promoção de inspeções de diligências investigatórias;
- requisição de informações de documentos a particulares e instituições privadas;
- instauração de sindicância, requisição de diligências investigatórias e determinação de inquérito policial para apuração de ilícito ou infração a normas de proteção à infância e juventude;
- outra (especificar).

2. Encaminhamento à Justiça da Infância e da Juventude

- pedidos de adoção e seus incidentes;
- ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento e aplicação de medidas cabíveis;
- discordância, paterna ou materna, em relação ao exercício do poder familiar;
- concessão de emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais;
- determinação do cancelamento, da retificação e do suprimento dos registros de nascimento e óbito;
- ausência ou irregularidade de ensino obrigatório;
- ausência ou irregularidade de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
- ausência ou irregularidade de atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade;
- ausência ou irregularidade de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- ausência ou irregularidade de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;
- ausência ou irregularidade de serviço social para proteção à família, à maternidade, à infância/adolescência;
- ausência ou irregularidade da escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade;
- outra (especificar).

3. Encaminhamentos especiais

- crianças desaparecidas – encaminhamento à delegacia local, especializada para notificação e subseqüente investigação;
- crianças indígenas – encaminhamento aos agentes públicos encarregados da tutela das populações indígenas, de acordo com o Estatuto do Índio;
- Defensoria Pública – quando os direitos de crianças e suas famílias exigem intervenção de defensor público qualificado.

Outras medidas tomadas pelos conselhos tutelares se referem à **requisição de serviços públicos** necessários:

- requisição de serviço de saúde;
- requisição de serviço de educação;
- requisição de serviço social e previdência;
- requisição de serviço para trabalho;
- requisição de serviço na área de segurança pública;
- outra (especificar).

Para que os conselheiros possam aplicar a medida, ela precisa estar cadastrada no sistema Sipia, de acordo com a categoria de serviço prestado pelas entidades de atendimento. Na instalação do sistema é preciso registrar, no banco de dados, as entidades de atendimento local para que se possam requisitar os serviços e/ou dar os encaminhamentos devidos por meio da emissão de ofícios. Uma vez que a medida não esteja cadastrada, ela não estará disponível para aplicação no sistema.

Acompanhando o fato

As medidas protetivas determinadas devem ser continuamente aperfeiçoadas, dando concretude e formalidade aos atos do conselho tutelar. O encaminhamento deve ser monitorado, constituindo-se em uma forma de avaliação da política de atendimento. O acompanhamento poderá ser apenas do encaminhamento realizado, como também do próprio usuário que necessita de uma ação mais sistemática, implicando estudos de caso, entrevistas, visitas, reuniões intersetoriais, dentre outros procedimentos. Sempre que pertinente, o conselheiro que acompanha o caso deve elaborar pareceres, conclusivos ou não, de modo a permitir uma avaliação contínua do desenvolvimento do atendimento. A avaliação deve ser norteada por indicadores previamente estabelecidos; durante o percurso do atendimento outros indicadores poderão ser criados.

Para pensar

Reflita sobre o acompanhamento dos fatos e/ou casos no conselho em que você atua. Procure identificar as principais dificuldades e possíveis alternativas de solução.

O registro do atendimento se configura como uma ferramenta de sistematização da história de passagem do usuário pela instituição. Com base nos dados registrados de cada indivíduo, é capaz de consolidar informações que indicam uma realidade coletiva de violação sistemática dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, é um retrato de como a nossa sociedade vem tratando esse segmento. O registro de informações pertinentes aos casos propicia a identificação do perfil das crianças/adolescentes e das circunstâncias de violação. Essa informação consolidada continuamente nos orienta quanto ao nosso público-alvo, além de nos indicar os tipos de violação de direito ao qual esse público está submetido.

O **acompanhamento** proposto pode ser realizado por meio de entrevistas, visitas domiciliares e institucionais, trabalhos de grupo ou contatos com a rede externa. Realizar a **mediação** junto às redes pessoais e institucionais, identificando-as, fortalecendo-as ou ampliando-as, é o modo privilegiado de intervenção do conselho tutelar. Esse processo de mediação requer o reconhecimento dos responsáveis pela garantia dos direitos fundamentais estabelecidos. O ato de intervenção assume, também, um caráter de **responsabilização**, seja das instituições ou das autoridades (pelos encaminhamentos oficiais), ou mesmo do próprio indivíduo que procura o conselho (pelos acordos estabelecidos no processo de atendimento).

Outra forma de potencialização do atendimento são as **avaliações coletivas** – os estudos de casos –, que se constituem poderoso instrumento de articulação de informações e de validação de propostas de intervenção. Para a realização desses estudos coletivos, os encontros de equipe, setores ou organizações devem ser previstos dentro da sistemática de atendimento do conselho e reconhecidos como procedimentos metodológicos imprescindíveis.

Realizando o diagnóstico

Para ter uma visão geral de todos os atendimentos realizados, comumente um conselheiro precisa dispender muito tempo levantando as fichas de cada caso individualmente. O Sipia é muito útil nessa situação, auxiliando, por exemplo, na rápida realização do diagnóstico de violações. Pelo sistema o conselheiro pode acompanhar a evolução de um atendimento ou avaliar e dimensionar o conjunto de atendimentos realizados ao longo de determinado período.

Os dados coletados pelo sistema podem ser consultados de duas formas: nos relatórios do banco de dados local do conselho, ou no banco de dados

consolidado, hospedado no site do Ministério da Justiça. Os dados dos relatórios podem ser referentes a fatos encerrados ou ainda em aberto; considera-se um fato encerrado quando o conselheiro registrar esta informação, após a aplicação da medida e o acompanhamento de sua execução.

Os dados do Sipia hospedados no site do Ministério da Justiça referem-se somente aos fatos encerrados e são agrupados por estados e municípios, considerando as categorias de registro presentes no programa. As formas de consulta, disponíveis a qualquer usuário que acesse o endereço eletrônico, ocorrem pelas variáveis: **geográfico** (estados e municípios), **direito violado** e **agente violador** (agrupados por cor, sexo e faixa etária). A informação dos direitos violados tem sua especificação nos níveis dos direitos fundamentais e das categorias de direitos. Não estão disponíveis informações sobre o direito específico, grau mais detalhado da violação de direito presente no Núcleo Básico Brasil (NBB).

Para a emissão de relatórios pelos conselhos tutelares há um leque maior de possibilidades. Os bancos de dados locais de cada conselho tutelar podem ser consultados por meio da função "relatórios", presente no sistema. A partir dessa ferramenta o conselheiro tutelar pode gerar relatórios pré-formatados na elaboração do programa. Esses relatórios estão agrupados em cinco blocos e permitem a combinação de diferentes informações, contendo a variável referente ao tempo presente em todos os blocos (como ocorre na consulta ao site do Ministério da Justiça):

- **perfil das crianças** – é possível informar a freqüência da classe de idade das vítimas por sexo, cor, situação escolar e ocupação;
- **perfil das violações** – são possíveis várias combinações de consultas, referentes às violações de direito coletivo (praticadas contra grupos de criança/adolescente ou comunidade/bairro) e às violações de direitos individuais. Por este agrupamento é possível realizar consultas relativas ao local das violações (zona rural ou urbana), detalhando até mesmo a incidência por bairros ou distritos. Também são possíveis relatórios por grupos etários, considerando os itens já destacados no perfil das crianças: sexo, cor, situação escolar e ocupação. Outra combinação possível refere-se ao perfil da violação relacionada aos grupos de agente violador: Estado/setor público, sociedade/setor privado e família. No grupo denominado "perfil das violações" é possível agrupar os dados por direito fundamental e por categoria de direito; esta última categoria pode desdobrar-se em informações sobre o direito específico comprometido. Sublinha-se, no entanto, que a informação detalhada sobre o direito específico violado não está disponível no site;

- **situação da retaguarda** – essa informação permite gerar relatórios das medidas aplicadas ou dos encaminhamentos realizados referentes às crianças, aos adolescentes, pais e responsáveis. Os relatórios possíveis informam sobre as medidas adequadas, as medidas executadas, listando-as e quantificando-as por órgão executor: público ou privado. Outro relatório refere-se às "medidas de encaminhamento", direcionadas ao Ministério Público e à Vara da Infância e da Juventude. Há ainda a possibilidade de se gerar o relatório sobre as medidas não executadas, registrando as razões pelas quais foram canceladas;
- **controle de execução** – informa sobre as medidas executadas e os tipos de acompanhamento (relatório escrito, relato por telefone ou audiência) que são realizados na execução das medidas, bem como a periodicidade adotada;
- **relatórios gerenciais** – reúnem as informações sobre os fatos abertos e encerrados de determinado período e os encaminhamentos por entidade. Nesses relatórios, tem-se acesso à lista de medidas que não possuem retaguarda, aquelas que não foram cadastradas por não serem ofertadas pelas entidades da rede local. Uma vez presente a opção do preenchimento de algumas informações utilizando-se o campo "outros", é disponibilizado um relatório em que consta a descrição dos direitos violados e agente violador, por exemplo.

Lendo os dados

Quando lemos os dados do Sipia precisamos lembrar que eles são produto da alimentação do sistema e dependem, diretamente, da condição de funcionamento do conselho tutelar e da interpretação dos casos de violação dos direitos realizada pelos conselheiros. No processo de análise dos dados, é importante perceber a relação deles com o conhecimento do conselheiro sobre a sua realidade local, valorizando aspectos da sua experiência acumulada pela observação meticulosa/atenta/cuidadosa do cotidiano da sua área de atuação. Uma situação que podemos tomar como exemplo é o caso de municípios que apresentam problemas referentes à violência que impactam crianças e adolescentes e que, no entanto, não chegam ao conselho em virtude da disseminação de uma cultura do silêncio ou do receio em denunciar. Nesses casos, os dados do Sipia estariam subnotificados.

Outro exemplo, recorrente na zona rural, refere-se às situações em que crianças/adolescentes trabalham com suas famílias em jornadas diárias sem serem, por isso, reconhecidas em um quadro de violação de direitos. Com base em aspectos culturais, a prática do trabalho dos filhos de

agricultores não é reconhecida como trabalho infantil, o que se constitui uma violação do direito na área da infância.

Esses exemplos fazem menção aos possíveis casos existentes que não são registrados. Mas também precisamos atentar para a leitura do fato que se apresenta ao conselho após a denúncia. Para que se possa aplicar a medida adequada é fundamental a análise adequada da situação, identificando a violação e o agente violador. Como exemplo da importância de uma análise mais apurada, imaginemos o caso em que uma mãe não possui condições materiais para garantir a alimentação de um filho recém-nascido e, mesmo não apresentando indicativos de negligência e maus-tratos, tenha seu filho afastado do convívio familiar por decisão do colegiado do conselho tutelar. O registro de um fato com tal leitura irá indicar a mãe como agente violador do direito à convivência familiar e comunitária com base na argumentação da falta de condições materiais. A aplicação desta medida não atende ao preceito determinado no ECA, uma vez que, nesse contexto, caberia uma medida de encaminhamento da família aos serviços de assistência do município. No caso, a falta de condições materiais é uma questão estrutural da sociedade em que vivemos e seria incorreto indicar a mãe como agente violador.

Outro aspecto a ser observado na leitura dos dados diz respeito à maneira de categorizar o direito violado, considerando a classificação do NBB. É possível que ocorram erros de classificação: no momento do cadastro no sistema; na seleção de determinado item incorreto ou devido ao entendimento diferente de uma mesma situação. Por exemplo: a **violência física** está especificada nos grupos dos direitos fundamentais – **Liberdade, Respeito e Dignidade e Convivência Familiar e Comunitária**, na categoria **Inadequação do Convívio Familiar**. Diante de um fato onde haja agressão por parte de um familiar, a indicação é que o registro seja no grupo da violação do direito **Convivência Familiar e Comunitária**. No entanto, pode ocorrer do mesmo ser erroneamente registrado no grupo **Liberdade, Respeito e Dignidade**. Com base nesse exemplo, para o cálculo dos casos de violência física será preciso considerar a soma dos registros dos dois grupos de direito, para que se tenha o quadro total dos casos de **violência física**.

Em termos gerais, essas situações hipotéticas visam exemplificar a dinâmica de registro do sistema ou sua ausência, implicando a representatividade dos dados do Sipia. Essas situações nos evidenciam a atenção que se deve dar à leitura/interpretação dos dados e ao conhecimento da

lógica de funcionamento dos registros, explicitada nos tópicos sobre os primeiros objetivos do Sipia I.

Cabe destacar que a leitura dos dados locais permite não só contribuir para a construção de um diagnóstico que possa subsidiar as políticas da infância e adolescência, como servir de instrumento na análise das interpretações dos conselheiros frente aos casos.

Elaborando o diagnóstico

Pela análise do período de ocorrência das violações pode-se, por exemplo, identificar as incidências ao longo do ano, fazendo-se um quadro comparativo entre os meses ou entre os anos, pelo acúmulo dos registros. Observando-se as variações entre os períodos, no que diz respeito à incidência dos casos, tem-se um indicativo do aumento ou decréscimo das violações. Assim, enfatizamos que a variação dos números por si só não se constitui um diagnóstico; os dados que expressam essas variações precisam ser cautelosamente interpretados. O acúmulo crescente de registros de uma determinada violação não representa, obrigatoriamente, um aumento real do problema na localidade; mas pode representar uma atuação mais efetiva do conselho e/ou uma postura mais participativa da comunidade local, denunciando e tornando conhecidos problemas existentes. É preciso levar em conta a diferença entre aumento da freqüência de registros e aumento real das violações.

A incidência em números absolutos das violações permite estabelecer as demandas específicas por determinados serviços relativos aos direitos violados. Ao considerar-se que toda violação exige uma medida de proteção, essa premissa desencadeia a necessidade de estabelecimento de uma rede de serviços com retaguarda suficiente para atender aos casos. Por meio de uma análise da incidência em números relativos às categorias de violação, é possível estabelecer aquele direito que tem uma demanda de reparação em maior escala. Nessa perspectiva, os dados do Sipia podem contribuir como um indicador social relevante, sinalizando a incidência das violações por região e a demanda de serviços para as políticas sociais.

Esses dados não apenas contribuem para um melhor diagnóstico e ação dos conselhos tutelares, como podem ser utilizados pelos conselhos dos direitos para formular políticas que atendam à infância e à adolescência e, ainda, conhecer e acompanhar as demandas de atendimento, identificando as áreas carentes de intervenção, bem como a adequação dos programas existentes às reais necessidades.

Para pensar

Relembrando o caso das crianças do município de Pirajú, que dados poderiam ser extraídos para subsidiar a elaboração de um diagnóstico sobre as crianças indígenas daquela localidade?

Os conselhos tutelares e a rede de atendimento

Especialmente durante o acompanhamento do fato, é vital que o conselho atue de maneira articulada e integrada como os demais agentes que compõem a rede de proteção a crianças e adolescentes em sua localidade. O ECA, ao tratar das atribuições exclusivas dos conselhos, enfatiza o seu papel como membro de um sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente. Como tal, o conselho deve agir sempre de maneira articulada com instâncias do Poder Público e da sociedade civil.

No Capítulo 4 tratamos especificamente das ações em rede, fundamentais para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Mas, desde já, abordamos aspectos específicos de interesse dos conselhos tutelares como requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança e prerrogativas do conselheiro tutelar.

O SGD é composto por diferentes profissionais, cada um com um papel específico a cumprir, com ações articuladas e em complementaridade com o papel dos demais profissionais. A ação do conselheiro deve provocar os profissionais a articularem suas ações, acompanhando o fato até que o direito violado ou ameaçado seja ressarcido.

Ao conselheiro tutelar não compete o trabalho técnico de psicólogo, assistente social, advogado ou professor. Também não cabem aos conselheiros ações assistencialistas como distribuir remédios, cestas básicas ou roupas para a comunidade. O conselho não determina qual será a intervenção técnica do profissional que atenderá a criança, o adolescente ou a família, mas deve assegurar que eles tenham acesso ao atendimento necessário com a devida orientação e acompanhamento.

A intersetorialidade é prescrita no art. 86 do ECA (BRASIL, 1990): "A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios".

O art. 136 do ECA (BRASIL, 1990), que dispõe sobre as atribuições do conselho tutelar, diz que para promover a execução de suas decisões (inciso III), o órgão pode "requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança" (alínea a).

Ao realizar o encaminhamento da criança ou do adolescente, o conselheiro deve descrever ao profissional de outras instituições e serviços o relato da vítima acerca da violação sofrida, poupando-a do constrangimento de repetir os fatos e vivenciar novamente o sofrimento. É importante que todo encaminhamento a outros serviços seja feito por escrito, em papel timbrado, com a descrição da situação, a identificação do direito violado e dos procedimentos adotados pelo conselho. Deve conter, ainda, a solicitação de que o interlocutor comunique ao conselho os procedimentos e o acompanhamento do fato. Este somente poderá

ser arquivado pelo conselheiro quando o direito da criança ou do adolescente for restituído.

O poder de requisição atribuído ao conselho tutelar o autoriza a exigir medidas em nome da lei. A requisição não é um mero encaminhamento para atendimento em um serviço público; o descumprimento injustificado da mesma pode implicar representação direta junto à autoridade judiciária do responsável pelo atendimento à referida requisição do conselho tutelar (BRASIL, 1990, art. 136, inciso III, alínea b). O Judiciário, por sua vez, tem o dever de mandar fazer cumprir a medida aplicada pelo conselho tutelar, sob pena de descumprimento de mandato judicial.

A relação estabelecida entre os conselhos tutelares e as diversas instituições que compõem o SGD deve considerar a absoluta prioridade da efetivação dos direitos da criança e do adolescente, que conforme o art. 4º do ECA (BRASIL,1990), compreende:

- primazia em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- preferência na formulação e na execução das políticas públicas;
- destinação privilegiada de recursos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Figura 7 – O conselho tutelar e as instituições que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Um dos principais parceiros da rede de proteção é o **setor saúde**. O conselheiro poderá requisitar serviços nessa área, devendo ser atendido com prioridade em situações de emergência. Caso o município não ofereça os serviços necessários, o Poder Executivo deverá estabelecer protocolo para encaminhar a criança ou o adolescente a outro município. Quando necessário, o conselheiro poderá acompanhar a criança ou o adolescente em consultas ou exames, inclusive os de perícia, para constatar casos de violência física. No entanto, a criança ou o adolescente tem o direito de requisitar a presença de outra pessoa durante esses procedimentos.

Comumente, o conselho tutelar é acionado pelos profissionais de saúde para intervir em situações de emergência hospitalar. São, em geral, casos com alto nível de gravidade e complexidade, tais como agressões físicas, abuso sexual e negligência. Por sua natureza, esses casos sensibilizam os profissionais, estimulando-os a tomar providências que visam à proteção da criança ou do adolescente.

De acordo com o art. 13 do ECA (BRASIL,1990), o profissional de saúde tem o dever legal de comunicar oficialmente ao conselho tutelar as situações de suspeita ou de confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes. O médico, enfermeiro ou atendente que deixar de comunicar a suspeita ou a confirmação de maus-tratos estará cometendo crime de omissão, podendo receber as penalidades previstas no art. 245 do ECA (BRASIL, 1990), ou seja, multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

O Ministério da Saúde estabelece uma Ficha de Notificação Compulsória de maus-tratos, instrumento de formalização da comunicação do fato ao conselho tutelar, estabelecendo uma rotina de procedimentos que orientam a ação dos profissionais, especialmente os da área da saúde. O conselho tutelar pode se valer dessa ficha para iniciar os procedimentos de proteção em parceria com os profissionais do serviço de atendimento.

A Ficha de Notificação Compulsória de maus-tratos fomenta o registro dos casos dessa natureza no setor saúde que, com os dados gerados pelas notificações, mune-se de informações para o desenvolvimento de políticas de saúde de enfrentamento ao fenômeno da violência infanto-juvenil. Assim, se em seu município ela ainda não está implantada, fomentar sua implantação pode ser uma importante ação do conselho tutelar para a promoção de políticas públicas.

O conselho tutelar é também freqüentemente acionado pelo setor saúde para fazer cumprir a exigência de acompanhante da família junto à criança ou ao adolescente, em casos de internação. A falta de acompanhamento pode ser precipitadamente caracterizada como negligência por parte da família. O conselheiro deve ser cauteloso em sua avaliação, procurando conhecer a realidade e verificando se a família tem condições

de acompanhar integralmente a criança ou o adolescente no hospital. São comuns casos de famílias monoparentais em que a genitora cuida sozinha de muitos filhos; atender integralmente a um deles, portanto, pode implicar "negligência" em relação aos demais. Considerando a situação fragilizada de uma pessoa internada, suas necessidades afetivas e de cuidados, o conselho deve acionar a rede de serviços sociais, para que as necessidades da família sejam atendidas nos seus diferentes aspectos. Esse trabalho pode ser feito pelos próprios técnicos da unidade de saúde, caso o conselho não caracterize a situação como de violação de direitos por parte da família.

ATENÇÃO!

Proporcionar condições para a permanência, em tempo integral, dos pais ou responsáveis nos casos de internação de criança ou adolescente é um direito; não deve ser utilizado como um dever condicionante do oferecimento do atendimento. É comum isso ser tomado como norma institucional, como forma de suprir a carência de profissionais da saúde nas unidades de internação, uma vez que o acompanhante acaba preenchendo uma lacuna no oferecimento de cuidados ao paciente. Essa situação pode caracterizar uma violação de direito por parte da unidade de saúde, levando a suspeita de oferecimento irregular de serviço. Cabe ao conselho tutelar, nesse caso, verificar as condições de atendimento do serviço de saúde, por meio de uma visita à instituição. Em caso de indícios de violação, o conselho deve noticiar o fato ao Ministério Público para a tomada de medidas cabíveis.

A interface com a **assistência social** constitui uma linha de ação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, através de políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem (BRASIL, 1990, art. 87). A vinculação administrativa do conselho tutelar com a área da assistência social, na maioria dos municípios, e a vulnerabilidade à violação de direitos da população elegível dos programas assistenciais estabelecem uma relação de grande proximidade do conselho com esse setor. Tal proximidade faz com que o conselho tutelar seja comumente confundido com um serviço de assistência social. Não são raras as vezes em que vemos o conselho tutelar assumir a função de triagem, ou mesmo de atendimento às demandas por programas assistenciais de crianças e adolescentes. Independente da inerente proximidade, o conselho tutelar deve considerar a

assistência social no mesmo patamar dos demais setores, ou seja, atender às demandas dessa área somente após as mesmas terem sido dificultadas ou negadas pelo órgão ou serviço responsável, caracterizando uma situação de ameaça ou violação de direitos.

A interface com a educação é também muito importante de ser trabalhada pelo conselho tutelar. Toda criança e adolescente tem direito à educação (BRASIL, 1990, art. 53 e art. 54). É dever do Estado assegurar acesso à educação pública e gratuita, próximo à sua residência, garantindo vagas em creches, pré-escola, ensino fundamental, médio e ensino noturno regular para adolescentes trabalhadores. Para atender a uma demanda individual, o conselheiro deve requisitar a vaga em questão. Porém, é necessário certificar-se de que não se trata de um caso de oferta insuficiente para atender à demanda. Nesse caso, o caminho poderá ser uma representação do Executivo junto ao Ministério Público por oferta irregular de vagas, algo que fere os direitos coletivos.

A escola deverá comunicar ao conselho tutelar os casos de maus-tratos envolvendo seus alunos, de faltas injustificadas e evasão escolar (depois de esgotados os recursos da escola), bem como os casos de elevados níveis de repetência. Os casos referidos devem ser comunicados com relatório das ações realizadas e seus resultados, para que o conselho tutelar possa aplicar as medidas de proteção adequadas. É vedado à escola expulsar ou transferir aluno compulsoriamente sob qualquer alegação. O Regimento Escolar não poderá ser contrário ao ECA.

O ECA estabelece que o conselho tutelar tem o poder de requisição do serviço público de educação, dentre outros (BRASIL, 1990, art. 136, III, a); mais especificamente estabelece como medida de proteção a "matrícula e freqüência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental" (BRASIL,1990, art. 101, III). A escola, na impossibilidade de atender à requisição por falta de vagas, deve justificar formalmente ao conselho. Nesse caso, o conselho deve se mobilizar, a fim de promover a ampliação de vagas na região, indicando-a para o CMDCA e ao Poder Executivo ou, ainda, notificando ao Ministério Público a situação de oferta irregular de vagas (algo que fere os direitos coletivos). Na situação de não atendimento injustificado das requisições do conselho, cabe o recurso da representação junto à autoridade judiciária (BRASIL, 1990, art. 136, III, b).

A relação da escola com o conselho tutelar é, em geral, conflituosa. Por um lado, temos a escola como a unidade do Estado responsável por oferecer o acesso à educação pública de qualidade. Por outro, temos o conselho tutelar como órgão responsável por zelar pela garantia desse direito. Considerando a realidade precária da educação pública, estabelece-se aí uma relação de tensão. O conselho deve ter uma atenção especial para o setor educação, posto que a escola é o espaço externo à família de maior contato com a criança e o adolescente, constituindo-se espaço privilegiado de conhecimento de suas realidades e histórias de vida. A escola, portanto, pode se tornar um importante aliado do conselho na sua missão de proteção especial nas situações de ameaça ou violação de direitos. Apesar disso, o conselho deve considerar as situações de violações perpetradas pelos próprios agentes de educação, que também demandam a intervenção do conselho.

Na relação estabelecida com a escola, a ação do conselho tutelar não deve se resumir às requisições de vagas. No entanto, o conselho não pode assumir a função de agente disciplinador de crianças e jovens que transgridem as normas escolares. É comum a escola recorrer à autoridade do conselho para coagir crianças e famílias que causam problemas ou que desafiam a autoridade do professor e da escola. As inúmeras situações que envolvem o conselho e a escola podem gerar expectativas e cobranças mútuas que desconsideram o contexto da educação pública no país, personalizam os conflitos e impedem uma relação de parceria produtiva. Devemos sempre lembrar que ambos os órgãos compartilham o objetivo de promoção e defesa do direito à educação pública e de qualidade, bem como de proteção do aluno contra qualquer forma de violência.

Assinalamos que os casos de maus-tratos devem ser imediatamente comunicados pela escola ao conselho tutelar, mesmo as situações não confirmadas, visto que o conselho deve tomar as providências de verificação dos casos de suspeita. Para atuar nesse sentido, a parceria com a escola é fundamental, uma vez que as observações e informações sobre o aluno são importantes subsídios para a avaliação do fato e a tomada de providências. Sem essa parceria, o conselho pode dispensar muito tempo e esforço para chegar ao nível de conhecimento que a escola detém sobre o fato. Além disso, a escola pode ser uma importante aliada na intervenção do fato, acompanhando as medidas aplicadas pelo conselho e fortalecendo o trabalho junto ao aluno e sua família.

Como já afirmado, as situações de reiteradas faltas injustificadas e de evasão escolar somente devem ser comunicadas ao conselho tutelar quando esgotados os recursos da escola. Isso significa que a mesma deve estabelecer estratégias para averiguação dessas situações. No entanto, muitas vezes a escola transfere essa responsabilidade de averiguação para os conselhos, tornando impraticável o atendimento de tamanha demanda. Situação similar ocorre nos casos de elevados índices de repetência, ainda pouco ou nada notificados pela escola. Essa situação pode revelar alguma violação ou ameaça que dificulte o desempenho escolar, sinalizar dificuldades de aprendizagem ou deficiências que requerem atendimento especializado, ou ainda apontar para dificuldades econômicas, sociais e situações de violência experimentadas pelas crianças e pelos adolescentes. A não observância e atendimento dos fatores que levam à repetência podem ter conseqüências graves e irreversíveis.

Atuando de maneira integrada com a **segurança pública**, o conselho poderá requisitar o acompanhamento e a ação policial, sempre que necessário para a proteção da criança ou do adolescente ou, ainda, para preservar a integridade física do conselheiro. Poderá, também, solicitar ao delegado o flagrante de delito ou a lavratura de boletim de ocorrência, sempre que encontrar criança ou adolescente em situação de grave risco, ou quando houver recusa para o cumprimento das suas determinações (BRASIL, 1990, art. 136, III, b).

Em caso de desaparecimento de criança ou de adolescente, deve ser providenciado o boletim de ocorrência, além de tomadas as providências junto à delegacia especializada, não sendo necessário aguardar 24 horas após o ocorrido. A criança ou o adolescente, ao ser localizado, deve ser encaminhado ao conselho tutelar para aplicação de medidas protetivas. Qualquer cidadão tem o direito de registrar boletim de ocorrência, sendo facultativa a presença de um conselheiro.

A criança, de até 11 anos, que pratica ato infracional não deve ser levada à delegacia, mas ao conselho tutelar, que aplicará as medidas de proteção cabíveis. Quando se tratar de adolescente autor de ato infracional (de 12 a 18 anos incompletos), ao conselheiro não compete acompanhar depoimentos, assinar boletim de ocorrência ou localizar familiares.

A delegacia encaminha os casos de adolescentes autores de ato infracional diretamente ao Ministério Público para julgamento e aplicação de medida socioeducativa. A família, nesses casos, deve ser encaminhada ao conselho tutelar para a aplicação de medidas protetivas. A remoção do adolescente autor de ato infracional é competência do Estado, sem necessidade de acompanhamento do conselho tutelar, salvo nos casos em que o próprio conselho entender necessário para a segurança do adolescente.

A relação do conselho tutelar com o **sistema judiciário** deve ser de parceria e colaboração, devendo o conselho noticiar ao promotor e ao juiz os casos de sua competência, repassando-lhes as informações necessárias. Os casos de destituição do poder familiar, definição de guarda, adoção e determinação de medidas socioeducativas a adolescentes autores de ato infracional são de competência do Judiciário. Tais casos devem, portanto, ser apresentados pelo conselho, por meio de representação, sempre que

tiver conhecimento desses tipos de violação. O conselho tutelar não tem atribuição judiciária, portanto não julga nem aplica penalidades.

INTERFACE DOS CONSELHOS TUTELARES COM A JUSTIÇA

> § 1º. A assistência judiciária gratuita será prestada aos que dela necessitarem, através de defensor público ou advogado nomeado.
>
> § 2º. As ações judiciais da competência da Justiça da Infância e Juventude são isentas de custas e emolumentos ressalvada a hipótese de litigância de má-fé (BRASIL, 1990, art. 141).

Cabe também citar que à política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente cabe a "proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente" (BRASIL, 1990, art. 87, V).

O ECA assegura o acesso à justiça e, em particular, à defesa de crianças e adolescentes, seja por entidade de defesa jurídico-social, defensoria pública ou advogado nomeado. Sob nenhuma alegação pode ser aceita a falta de defesa jurídica, inclusive nos casos em que a criança e o adolescente são considerados autores de ato infracional.

O conselho tutelar deve informar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) sobre as necessidades e irregularidades das organizações governamentais ou não-governamentais, com o objetivo de efetuar o controle das entidades de atendimento a crianças e adolescentes. Deve ainda oferecer, com vistas ao fortalecimento do sistema de garantia de direitos, as estatísticas do atendimento para subsidiar o CMDCA na definição de políticas, na elaboração do plano e na destinação dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência. O conselho municipal, por sua vez, deve manter o conselho tutelar informado sobre as suas deliberações e sobre o cadastro de entidades e programas de atendimento a crianças e adolescentes.

A relação entre conselho tutelar e **governo** também deve ser de parceria, reunindo esforços para assegurar a aplicação da lei, cada um cumprindo seu papel institucional. Nessa relação, o conselho tem a importante tarefa de informar ao Poder Executivo as necessidades do município, com o direito e o dever de participar da discussão sobre o orçamento municipal. Deve ainda registrar e organizar as informações sobre a demanda que atende, de forma a identificar a ausência ou a insuficiência de políticas

sociais. Uma vez identificada esta ausência ou insuficiência, deve atuar junto aos movimentos sociais para propor ao Poder Público a elaboração de políticas adequadas às demandas de crianças e adolescentes da localidade.

VOCÊ SABIA QUE

- o apoio ou assessoria à disposição do conselho mais requisitado pelos conselhos tutelares brasileiros é na área da assistência social: 55% dos respondentes afirmam que sempre são atendidos?
- assessorias de especialistas em psicologia/psiquiatria e medicina são requisitadas e sempre atendidas em 51% dos conselhos e assessoria jurídica é requisitada e sempre atendida em 44% deles?
- quanto aos apoios e assessorias especializados que nunca ou raramente são concedidos, 26% dos conselhos indicaram a necessidade de assessoria pedagógica, 19% precisam de secretários ou auxiliares administrativos e 18% de assessoria jurídica?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 71% dos conselhos tutelares.

Fiscalização de instituições e entidades

Como informa o art. 95 do ECA (BRASIL, 1990), cabe ao conselho tutelar, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário a fiscalização de instituições e entidades de atendimento a crianças e adolescentes, bem como dos programas executados por elas.

Não é fácil para a maioria dos conselhos efetuar essa fiscalização de forma sistemática. Ainda mais complicado é avaliar a eficácia dos programas de atendimento em execução na localidade. Como já dissemos, boa parte do tempo e energia dos conselheiros é gasto no atendimento. Quanto maior a abrangência do município, mais instituições e programas existem. Na prática, muitos conselhos apenas conseguem acompanhar as instituições denunciadas por graves violações de direitos. Por essas razões, definir a esfera da fiscalização como parte importante do plano de ação do conselho implica prever tempo e pessoas disponíveis para essa ação. Significa atuar preventivamente e não apenas após a notificação de violação ou ameaça aos direitos ter sido feita.

O conselheiro tutelar fiscaliza o funcionamento das entidades de atendimento a crianças e a adolescentes, seja qual for o serviço prestado. Por não aplicar medidas judiciais, o conselho detecta o problema, noticia o estabelecimento para o Ministério Público ou representa diretamente à autoridade judiciária competente para a aplicação das medidas previstas (BRASIL, 1990, art. 97). Esses órgãos devem tomar providências cabíveis para a melhoria do atendimento. Os conselhos tutelares devem ainda noticiar o fato ao Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente.

No caso específico da fiscalização das unidades e programas oficiais de atendimento socioeducativo, inclusive de internação e semiliberdade, a relevância da fiscalização sistemática é crucial por ser este um grupo de adolescentes que precisa de muita proteção. As condições de atendimento das unidades no país são ainda precárias em muitas localidades, demandando atenção especial. Os dirigentes dessas instituições não podem negar o acesso aos conselheiros.

Como a relação entre o conselho tutelar e demais instituições da rede de atenção muitas vezes não tem a celeridade necessária e nem a comunicação ideal durante o andamento do processo, é habitual que o conselheiro se desestimule por não ver resultados concretos em suas atividades de fiscalização. Nessa situação, o trabalho intersetorial assume novamente papel de destaque e o conselho precisa, em colegiado, repensar estratégias e reiterar medidas visando à proteção das crianças e dos adolescentes.

Para pensar

Quais as principais dificuldades encontradas pelo seu conselho ao fiscalizar instituições e entidades? Quais as alternativas encontradas?

Reflita sobre o trabalho intersetorial como estratégia para a proteção das crianças e dos adolescentes.

O conselho tutelar não é órgão competente para fiscalizar locais públicos ou privados onde haja suspeita de violação de direitos, tais como salão de jogos, bares e casas de prostituição. Apesar de ter autoridade para visitar qualquer estabelecimento ou local suspeito, ao tomar conhecimento de irregularidades nesses estabelecimentos, o conselho deve encaminhar a

denúncia às autoridades competentes: Delegacia, Ministério Público ou órgãos do Poder Público que tenham a incumbência de fiscalizar.

Quando se trata da fiscalização das condições gerais de atendimento das entidades, a exemplo das condições de salubridade, higiene e segurança, é ideal que o conselho articule as suas ações com outros setores como Vigilância Sanitária, Corpo de Bombeiros e Poder Judiciário (CONANDA, 2007).

Apoio à elaboração do orçamento e à formulação de políticas públicas

O conselho tutelar deve "assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente" (BRASIL, 1990, art. 136, IX).

O conselho tutelar é o órgão mais próximo da comunidade e, portanto, aquele que mais conhece as necessidades e as deficiências dos serviços públicos. Por esse motivo, uma de suas importantes atribuições é influenciar na destinação de recursos, seja no orçamento municipal ou no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Uma vez que é o representante da comunidade e sabe das necessidades de crianças e adolescentes, o conselho tutelar deve propor a alocação de recursos necessários e a definição dos programas que devem ser priorizados para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes em seu município.

Para participar da decisão acerca da destinação de recursos, o conselho tutelar precisa ter subsídios para afirmar o que é necessário, em termos de serviços, em uma dada localidade. O registro dos casos atendidos e dos procedimentos adotados, a identificação do direito violado, do agente violador, dos encaminhamentos realizados e dos resultados obtidos são fundamentais para acumular informações e construir a estatística das demandas que norteará a indicação de políticas sociais, programas e projetos para cada localidade.

Outra forma de tomar conhecimento da necessidade de serviços na área da infância e da adolescência é o contato com as comunidades em suas diferentes formas de organização. É assim que o conselheiro conhece as dificuldades e potencialidades da comunidade, discute problemas e

ouve propostas. Ao participar de eventos realizados na comunidade, por exemplo, ele conhecerá questões pertinentes às necessidades da mesma, poderá contribuir com as lutas que os moradores travam por melhores condições de vida e contar com o apoio da população na busca de soluções para os problemas que envolvem crianças e adolescentes. Portanto, a aproximação entre conselheiro e comunidade amplia as possibilidades de atuação, propiciando complementaridade de forças. Em outras palavras, a comunidade respalda a atuação do conselheiro e vice-versa.

Ainda visando à melhor comunicação com a comunidade, recomenda-se ao conselho tutelar prestar contas de suas ações para a comunidade de forma periódica. Tal comunicação pode ser feita na forma de palestras e debates sobre temáticas ligadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, além de ações na localidade para divulgar os direitos estabelecidos pelo ECA.

O conselho pode influenciar a alocação de recursos ao perceber as prioridades das variadas áreas que compõem sua localidade. Por exemplo, a violência sexual é mais corriqueira em um determinado bairro que em outros; o trabalho infantil incide mais em uma área do município que em outra. O importante é que o conselho tutelar tenha um papel ativo na elaboração e na execução do orçamento municipal; não deve esperar ser chamado, receber um ofício ou aguardar que uma reunião seja agendada. Cabe aos conselheiros tutelares pautar o Poder Executivo de sua determinação legal e chamá-lo para conversar sobre o orçamento.

Para pensar

Você já utilizou as estatísticas do seu conselho tutelar e a sua experiência cotidiana na localidade para apontar as áreas onde há maior necessidade de recursos? Você já discutiu o orçamento da sua localidade com o Poder Executivo?

Em alguns municípios isso acontece! Em Betim, no estado de Minas Gerais, por exemplo, o prefeito envia ofício para o conselho tutelar marcando audiência para que este auxilie na elaboração e na execução do orçamento. Isso ocorreu após anos de pressão política e sensibilização sobre a importância de incluir os direitos de crianças e adolescentes na agenda governamental.

O papel de assessorar o Executivo é do conselho tutelar. Não espere que ele solicite a sua assessoria. Faça valer as suas atribuições e zele pelos direitos das crianças e dos adolescentes do seu município!

Desafios para a atuação dos conselheiros tutelares

Nesta parte do capítulo, queremos refletir sobre algumas questões que, embora devam pautar a prática dos conselheiros tutelares, são ainda pouco observadas pelos profissionais que lidam com crianças e adolescentes de uma maneira geral. Trata-se da necessidade de considerarmos cada criança, adolescente e família que demandam ajuda do conselho como únicas, peculiares e especiais, devendo ser atendidas no contexto de suas **especificidades**. Isso significa para o conselheiro procurar evitar o uso de rótulos imediatistas, superar visões de terceiros e estabelecer um conhecimento mais amplo e crítico de cada caso, individualmente.

Atentar para a especificidade de cada caso requer um olhar atento sobre a diversidade existente entre as pessoas.

No Capítulo 2 – "Conselhos dos direitos da criança e do adolescente", tratamos da diversidade e sinalizamos a importância do reconhecimento das diferenças como aspecto necessário à realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Destacaremos algumas especificidades e diversidades que fazem parte do cotidiano dos conselheiros tutelares e que precisam ser percebidas e avaliadas criticamente no atendimento: faixa etária, gênero, raça/etnia, sexualidade, presença de deficiências ou necessidades especiais. Compreender as diferenças de cada criança, adolescente e família, bem como o contexto cultural, social e econômico de onde vêm é um passo fundamental para o planejamento da atenção oferecida. Trataremos, ainda, do desafio que é atender crianças e adolescentes que vivenciam violências.

Figura 8 – O atendimento do conselheiro tutelar: respeito às especificidades e diversidades

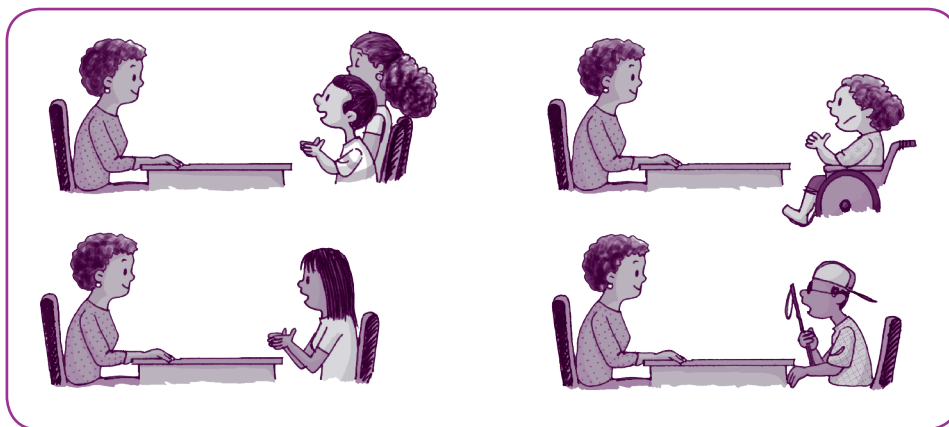



Ilustração: Tibúrcio

Ainda que didaticamente tratemos isoladamente cada uma das especificidades mencionadas, não podemos deixar de assinalar que a criança como sujeito de direitos deve ser a prioridade das ações do conselho. Isso significa dizer que, independentemente de determinantes de raça, idade, condição socioeconômica, gênero, orientação sexual ou presença de deficiências, a condição primeira de ser criança ou adolescente deve orientar a prática cotidiana dos conselheiros na defesa dos direitos.

A pesquisa "Bons Conselhos" (CEATS; FIA, 2007) indagou sobre a diversidade de grupos sociais atendidos nos conselhos tutelares do Brasil. Avaliou a condição de crianças e adolescentes que se situam longe do acesso a políticas e ações de promoção e proteção dos seus direitos, tais como indígenas, moradores de assentamentos, quilombolas, dentre outros. A avaliação dos conselhos tutelares do país afirma que esses grupos de crianças pertencentes a minorias são inexistentes na maioria dos municípios brasileiros:

- apenas 9% dos conselhos tutelares brasileiros identificam a existência de comunidades de garimpos em seu território de atuação;
- apenas 10% dos conselhos identificam a existência de crianças quilombolas;
- apenas 14% dos conselhos relatam a presença de filhos de imigrantes estrangeiros em situação irregular;
- embora somente 18% dos conselhos tutelares reconheçam crianças indígenas em sua área de atuação, em todas as unidades da federação há tribos indígenas;
- 30% dos conselhos informam a existência de crianças ribeirinhas;
- 46% dos conselhos tutelares apontam áreas de assentamento em seus territórios de atuação.

Como percebemos, é baixa a freqüência com que os conselhos tutelares identificam ou recebem denúncias de violação dos direitos de filhos de imigrantes estrangeiros em situação irregular, quilombolas, indígenas e crianças ou adolescentes que vivem em garimpos. Isso aponta a necessidade de investimentos e esforços a fim de se alcançar uma visão mais ampla da diversidade de crianças e adolescentes que devem ser alvo de políticas públicas. Esse desconhecimento pode ser conseqüência das dificuldades em se obter informações sobre as realidades locais de todo o estado e indicar certo isolamento dos conselhos em relação aos

problemas existentes. No âmbito da referida pesquisa, pode ainda indicar desconhecimento ou desconforto em transmitir informações sobre essas populações.

Para pensar

Com base nos resultados da pesquisa "Bons Conselhos" e recordando o caso do município de Pirajú, que dificuldades o conselho tutelar desse local enfrentou para conhecer melhor a realidade das crianças indígenas? Que atitudes poderiam ter sido adotadas para obter esse conhecimento?

Os grupos com maiores freqüências de violação de direitos são as comunidades de áreas de assentamento e comunidades ribeirinhas. Vale lembrar que assentamentos ocorrem por meio de movimentos sociais ativos e que seus membros costumam penetrar nos municípios e demandar serviços públicos, mobilizando de forma mais intensa os conselhos tutelares.

A dificuldade dos conselhos tutelares brasileiros em identificar crianças e adolescentes pertencentes a grupos minoritários aumenta ainda mais se pensarmos nas muitas formas de diversidades vivenciadas por esse grupo etário, algumas das quais discutimos a seguir.

Grupos minoritários são os grupos considerados diferentes do grupo dominante por características étnicas, religiosas, de costumes etc. Por essa razão, não têm a mesma garantia de direitos ou as mesmas oportunidades que o grupo majoritário. Esses grupos usualmente sofrem violações de seus direitos por expressão de preconceitos, discriminações e hostilidades, que devem ser denunciadas e encaminhadas ao conselho tutelar.

Idade e desenvolvimento infanto-juvenil

Com a promulgação do ECA passamos a valorizar a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, admitindo espaço para as transformações próprias desse período no que se refere ao desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Dar espaço para o desenvolvimento da criança e do adolescente implica protegê-los e orientá-los para a participação no processo decisório e para a reivindicação dos seus direitos legais, não apenas vendo-os como meros objetos da vontade dos adultos ou receptores passivos de informações e normas. Crianças de qualquer idade devem ter o direito de expressar suas opiniões e se envolver nas decisões que as afetam, de forma a serem reconhecidas. Tomadores de decisões, instituições e família, portanto, devem escutar a criança e o adolescente e considerar as suas opiniões. Meninos e meninas devem ser encorajados a participar da tomada de

decisões dentro da família e em todas as esferas de suas vidas. Para se tornarem capazes de tomar decisões, eles devem estar munidos de informações importantes, transmitidas de forma adequada à sua compreensão.

Desenvolvimento humano

Refere-se às mudanças que ocorrem ao longo do tempo de maneira ordenada e relativamente duradoura e afetam as estruturas físicas e neurológicas, os processos de pensamento, as emoções, as formas de interação social e muitos outros comportamentos. Três aspectos são importantes para se entender o desenvolvimento da criança e do adolescente: a existência de padrões universais, as diferenças individuais e as influências contextuais.

Protagonismo infanto-juvenil

Busca assegurar o exercício concreto da cidadania nas relações cotidianas, colaborando efetivamente para a construção de sujeitos de direitos e deveres. Estimular o protagonismo é atribuir progressivamente à criança e ao adolescente a responsabilidade de autor de seu próprio desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que o sujeito adquire habilidades sociais para transitar em seu meio com autonomia, ele deve ser capaz de estabelecer relações de cooperação, participando da vida da comunidade.

Gênero

Os papéis que homens e mulheres exercem na sociedade definem formas diferentes de se colocar e se relacionar no mundo. Então, quando falamos de **gênero** estamos nos referindo às características atribuídas a cada um dos sexos pela cultura de uma dada sociedade. A diferença entre sexo e gênero está em que sexo é atribuído biologicamente e gênero é uma construção que se dá nas relações sociais e culturais entre mulheres e homens. Em outras palavras, a cultura de uma sociedade tem peso determinante na definição dos papéis que homens e mulheres vão exercer, influenciando o desenvolvimento de formas diferenciadas de pensar e de ver o mundo.

As desigualdades estruturais da sociedade brasileira afetam distintamente homens e mulheres, contribuindo para inscrever, no campo das políticas públicas, a pertinência das questões de gênero. A violência de gênero, em seus diferentes formatos (física, sexual, psicológica, patrimonial e moral), é um dos exemplos em que se percebe a histórica dominação masculina na sociedade.

JOVEM BRASILEIRA ESTEVE PRESA COM MAIS DE 20 HOMENS E FOI VIOLENTADA DURANTE UM MÊS

O caso a seguir conta o drama de uma jovem paraense, que alcançou ampla divulgação nos meios de comunicação brasileiros em 2007. A adolescente, com idade entre 15 e 20 anos, foi colocada numa cela prisional com cerca de vinte a trinta homens no estado do Pará e foi repetidamente violada durante quase um mês. Ela havia sido presa em flagrante delito de furto e foi para a delegacia de Abaetetuba, na região metropolitana de Belém, onde ficou na referida cela por pelo menos 26 dias. O conselho tutelar do município confirmou que a jovem tem menos de 18 anos e disse ter sido abusada sexualmente pelos colegas de cela. Um responsável da polícia local justificou a prisão da jovem com outros homens por ter sido apanhada em flagrante delito e a delegacia ter apenas uma cela. O policial declarou ainda que, ao ser detida, a jovem afirmou ter 19 anos. Grupos de defesa dos direitos das mulheres dizem não se tratar de um caso isolado.

Hematomas e queimaduras de cigarros. O conselheiro tutelar afirmou ter recebido uma denúncia anônima sobre a situação. Segundo ele, a jovem tem 15 anos, conforme certidão de nascimento em poder do órgão. A prisioneira apresentava hematomas e queimaduras de cigarros pelo corpo, segundo a mesma fonte. Foi submetida a exame de corpo de delito, mas o relatório não foi concluído. Os policiais que detiveram a jovem foram afastados das funções pela direção da Polícia Civil do Pará.

Justiça do Pará estava a par da situação. A Justiça do Pará tinha sido informada de que havia uma mulher em uma cela com vinte homens, mas não agiu. O policial responsável disse que as autoridades judiciais foram informadas no dia imediatamente a seguir em que a jovem foi presa e que a polícia local não podia tomar outras providências sem a sua autorização. A governadora do estado do Pará, Ana Júlia Carepa, prometeu um inquérito completo sobre o caso e se disse chocada com a notícia.

Para pensar

A propósito do caso mencionado, que aspectos relacionados à idade e ao gênero estão presentes na violação de direitos da jovem paraense? Como você avalia a estratégia do conselho tutelar nesse caso?

Como o conselho tutelar deve agir em relação à mídia, em casos que ganham destaque como esse?

A Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006) cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. De acordo com art. 5º desta lei "violência doméstica e familiar contra a mulher é qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial."

Grande parte das violências e discriminações sofridas por mulheres, sejam elas jovens, idosas ou meninas, é estimulada pela indiferença social ou a tolerância perante essas atitudes. Para tanto, contribuem as visões de homens e mulheres adultos, que estimulam a subordinação entre crianças e adolescentes do sexo feminino, enquanto reforçam a agressividade para aqueles do sexo masculino.

A tentativa de assegurar a igualdade de direito entre os sexos, superando as desigualdades das meninas em relação aos meninos, nos leva a destacar dois aspectos importantes no dia-a-dia do conselheiro: a exploração sexual de crianças e adolescentes e o trabalho infantil doméstico.

No que se refere ao fenômeno da exploração sexual de crianças, notamos o ingresso cada vez mais precoce de meninas em redes ilegais de trabalho. A tríade idade/gênero/raça constitui uma dimensão estruturante na lógica do mercado de sexo no país. Em pesquisa publicada no ano de 2002 por uma ONG brasileira, identificou-se que as maiores vítimas do tráfico e exploração sexual no Brasil são jovens em idade entre 15 e 25 anos, afrodescendentes, pobres, com baixa escolaridade e renda e moradoras das periferias urbanas; muitas delas já são mães e sofreram algum tipo de violência familiar (LEAL; LEAL, 2002).

Estereótipo é um conjunto de traços que supostamente caracterizam um grupo, deformando sua imagem da mesma maneira que quando se faz uma caricatura, com todos os perigos de distorção e empobrecimento da percepção social.

Embora em nossa cultura seja muito comum a dominação das mulheres pelos homens, precisamos perceber que há muitas formas de vitimização que acometem os homens, problematizando o estereótipo de que mulheres são sempre as vítimas e homens são sempre os agressores. Por exemplo, meninos sofrem muitas cobranças e pressões (físicas, psicológicas e sociais) da sociedade para se mostrarem emocionalmente fortes e estáveis. As mulheres representam papel importante na socialização masculina, uma vez que são elas quem usualmente educam seus filhos com a expectativa da força e da virilidade. Estudos têm mostrado, portanto, que homens e mulheres sofrem violência de gênero (GOMES et al., 2005), identificando violências cometidas pelos meninos contra as meninas, dos meninos entre si, das meninas contra os meninos e das meninas entre si.

Orientação sexual

Conforme a definição descrita no Programa Brasil Sem Homofobia (BRASIL, 2004), orientação sexual significa:

> (...) a atração afetiva e/ou sexual que uma pessoa sente pela outra. A orientação sexual existe num *continuum* que varia desde a homossexualidade exclusiva até a heterossexualidade exclusiva, passando pelas diversas formas de bissexualidade (p. 29).

Um dos princípios defendidos pelo programa citado reafirma que a defesa, garantia e a promoção dos direitos humanos incluem, necessariamente, o combate a todas as formas de discriminação e de violência. Portanto, o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de homossexuais é um compromisso do Estado e de toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2004, p. 12).

Homofobia é o medo, a aversão ou o ódio aos homossexuais. É a causa principal da discriminação e da violência contra homossexuais (MOTT, 1996).

Observamos que o sentimento de homofobia surge em fases da vida muito precoces. Pesquisa realizada pela Unesco (ABRAMOVAY, 2004) em 241 escolas públicas e privadas de 14 capitais brasileiras mostrou que cerca de 40% dos 16.422 adolescentes entrevistados declararam que não gostariam de ter um homossexual como colega de classe. A mesma pesquisa revelou, ainda, que pais e professores não apenas tendem a silenciar frente à homofobia, como, muitas vezes, colaboram ativamente na reprodução de tal violência.

As expectativas sociais e familiares em relação ao comportamento sexual tendem a orientar a trajetória de crianças e adolescentes até a idade adulta. Nesse contexto, o papel do conselheiro tutelar é o de proteger os direitos da criança e do adolescente, atuando sobre o círculo de convivência desses indivíduos. Preconceitos advindos da família, da escola ou da comunidade, ou mesmo de agentes públicos e conselheiros precisam ser identificados e trabalhados, com o objetivo de fornecer apoio à criança, ao adolescente e à sua família, no que se refere à orientação sexual assumida ou a possibilidade de livre escolha ao longo do tempo. Para tal reiteramos o art. 2º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* que afirma:

> toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Raça/etnia

Racismo é a convicção de que existe uma relação entre as características físicas hereditárias, como a cor da pele, e determinados traços de caráter e inteligência ou manifestações culturais. O racismo subentende ou afirma que existem raças, que algumas são superiores às demais e que tal superioridade autoriza uma hegemonia política e histórica. Ao longo da história, a crença na existência de raças superiores e inferiores foi utilizada para justificar a escravidão e o domínio de determinados povos por outros.

RAÇA

Segundo Jacques D'adesky (2001)

> existe um consenso na afirmativa de que raça remete, simbolicamente, a uma origem comum. Seja qual for seu grau de indeterminação, ela evidencia a continuidade das descendências, o parentesco pelo sangue, a hereditariedade das características fisiológicas, e mesmo das psicológicas e sociais. Mas, do ponto de vista da genética, a idéia de raça é desprovida de conteúdo de valor científico (p. 44-45).

Todas as pessoas são oriundas de uma mesma raça: a Raça Humana.

Discriminação diz respeito a toda distinção, exclusão ou restrição com base em sexo, gênero, raça, cor da pele, linhagem, origem nacional ou étnica, orientação sexual, condição social, religião, idade, deficiência etc., que tenha por objeto ou por resultado anular ou depreciar o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade entre todas e todos, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, em todas as esferas, incluindo a pública, privada, política, econômica, cultural ou civil.

Etnia: o conteúdo da raça é morfobiológico e o da etnia é sociocultural, histórico e psicológico. Um conjunto populacional dito raça "branca", "negra" e "amarela" pode conter em seu seio diversas etnias. Uma etnia é um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm em comum: ancestral, língua, religião ou cosmovisão, cultura e território.

A **discriminação** de pessoas pela raça ou **etnia** é comum na sociedade brasileira. Dos 170 milhões de habitantes no Brasil, segundo o Censo 2000, 68 milhões são crianças e adolescentes entre 0 e 19 anos, dos quais 51% são crianças e adolescentes negras e indígenas (UNICEF, 2003). Embora a maioria da população infanto-juvenil seja afrodescendente, o racismo encontra-se presente de forma evidente em setores-chave das políticas de desenvolvimento para a infância e adolescência, tais como:

- na educação – na faixa dos sete aos 14 anos, são negras 450 mil das 660 mil crianças e adolescentes que estão fora da escola. Até 2005, eram negros 65% dos 2,6 milhões de adolescentes entre dez e 15 anos inseridos no trabalho infantil; as meninas negras são maioria entre as trabalhadoras domésticas infantis (IBGE, 2006);
- na saúde – o Plano de Combate ao Racismo Institucional, elaborado em parceria por diversos órgãos, em 2005, identificou práticas racistas no atendimento do SUS em relação às mulheres negras;

- na segurança pública – por causa da cor da pele, meninos adolescentes são as maiores vítimas de assassinatos nas cidades: são quase dois adolescentes negros assassinados para cada um branco (RAMOS; MUSUMECI, 2005).
- no trabalho infantil doméstico – do total de crianças trabalhadoras domésticas, as meninas representam 98% de um contingente de quase 500 mil crianças com idades entre cinco e 17 anos inseridas no serviço doméstico; 66% deste total refere-se a crianças e adolescentes negros (93% são meninas negras). As meninas negras que estão no trabalho doméstico, comparadas às meninas brancas, têm índices educacionais menores ao longo de pelo menos dez anos (HENRIQUES, 2002).

A Convenção Internacional para a Eliminação de todas as normas de Discriminação Racial da ONU, em seu artigo primeiro, diz que a discriminação racial

> significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na raça, cor, ascendência, origem étnica ou nacional, com a finalidade ou o efeito de impedir ou dificultar o reconhecimento e/ou exercício, em bases de igualdade, aos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou qualquer outra área da vida pública (Convenção ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968).

Para pensar

Na função de conselheiro, alguma vez você presenciou discriminações e estereótipos direcionados a criança ou adolescente sob seus cuidados? Em que contexto essa situação ocorreu?

Você e os demais colegas do conselho tutelar já discutiram sobre como identificar situações discriminatórias e a melhor forma de atender crianças e adolescentes sob essas condições?

Quanto à situação das **crianças e adolescentes indígenas**, o Brasil possui uma imensa diversidade étnica e lingüística, estando entre as maiores do mundo. São cerca de 460 mil indígenas, distribuídos em 215 sociedades indígenas, falantes de 180 línguas (com uma média de menos de duzentas pessoas por língua), pertencentes a trinta famílias lingüísticas diferentes, segundo informações disponíveis no site da Funai. O Conselho Indigenista Missionário (Cimi) estima que nos últimos 500 anos mais de 1.470 povos teriam sido extintos nas diferentes regiões do país: 33 no Sul, 143 no Sudeste, 344 no Nordeste, 137 no Centro-Oeste e 820 no Norte.

As crianças e os adolescentes indígenas somam 287 mil pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Excluídas, em sua maioria, das políticas públicas universais, estão em situação de elevada vulnerabilidade, como atestam os seguintes dados:

- em 70,5% dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) do Mato Grosso do Sul, a taxa de mortalidade infantil é maior que a média brasileira de 27,5 mortos a cada mil nascidos vivos (UNICEF, 2005);
- 64,2% de crianças indígenas no Brasil de quatro a seis anos não freqüentam a escola;
- 27,9% de jovens de 12 a 17 anos não estão na escola;
- a taxa de analfabetismo indígena na faixa dos 12 a 17 anos é de 15,2%, com média de 3,8 anos de estudo (UNICEF, 2003; IBGE, 2000).

A falta de apoio em suas terras leva à migração de muitos índios para as cidades em busca de melhores condições de vida. Na cidade, enfrentam graves problemas, como a discriminação e a falta de apoio no atendimento às suas necessidades básicas. Seja nas cidades ou nas terras indígenas, o enfrentamento das duas culturas é constante. Pouco ainda temos escrito e divulgado no país sobre os limites a serem enfrentados em nome da proteção de crianças e adolescentes em situação de grande diversidade, como é o caso da criança indígena.

Para pensar

De que forma os conselhos tutelares poderiam se preparar para entender melhor a cultura indígena, especialmente as formas de cuidado existentes na família e na comunidade?

Como lidar com diferentes poderes existentes nas distintas culturas, como o dos pais, do xamã, da Funai, do conselho tutelar, do juiz da infância e juventude etc?

Como agir para disseminar o debate sobre este tema, ainda tão pouco realizado pela sociedade brasileira?

Deficiências

Em todo o mundo a Organização das Nações Unidas estima a existência de cerca de 600 milhões de pessoas com deficiência, das quais 80% concentram-se em países em desenvolvimento. No Brasil, segundo o

Censo Brasileiro de 2000, 24,5 milhões de brasileiros possuem algum tipo de deficiência, representando 14,5% da população total.

Com base nesses dados oficiais do IBGE, Neri (2003) descreve graus diferenciados de deficiência e conclui que 2,5% da população brasileira apresentam incapacidade de ouvir, enxergar ou andar e/ou deficiência física ou mental. Utilizando-se dos mesmos dados, o Fundo das Nações Unidas para a Infância realizou um estudo sobre diversidade na infância e na adolescência, revelando que no Brasil existem 2,9 milhões de crianças e adolescentes com idade entre 0 a 17 anos que apresentam pelo menos alguma deficiência, 4,7 % do total de crianças e adolescentes do país. A maior ocorrência segundo o tipo de deficiência registrada pelo estudo foi a deficiência visual, atingindo 1,6 milhão de crianças e adolescentes (UNICEF, 2003).

VOCÊ SABIA QUE

Cerca de 40% a 60% dos casos de deficiência física, sensorial ou mental poderiam ser evitados ou minimizados com ações preventivas, melhoria das condições de vida, programas de informação e esclarecimento da população? (NERI, 2003).

As deficiências costumam ser classificadas em graus, por meio de medidas estatísticas (inteligência, visão, audição, movimento e comportamento), e por medidas pragmáticas e sociais, calculadas com base na média populacional, de acordo com as expectativas sociais e os valores culturais. No Quadro 1, a seguir, além do grupo clássico de deficiências (sensoriais, física, mental e múltipla), destacamos o grupo de transtornos graves de comportamento (autismo e psicose infantil) e dos dependentes de tecnologia, ainda pouco conhecidos em nosso país.

Quadro 1 – Pessoas com deficiência e com necessidades especiais

Deficiência	Caracterização
Deficiência física	Caracteriza-se por algum tipo de paralisia, limitações do aparelho locomotor, amputações e malformações.
Paralisia cerebral	Uma ou mais lesões em diferentes áreas do cérebro, com modificações na fala, visão, audição e organização motora, havendo em muitos casos a inteligência preservada.
Deficiência visual	Perdas visuais, parciais ou totais, após correções óticas ou cirúrgicas, que limitem o desempenho normal.
Deficiência auditiva	Perdas auditivas, parciais ou totais, após correções cirúrgicas ou uso de aparelho, que limitem o desempenho normal.
Deficiência mental	Retardo mental medido por testes ou pelo desempenho funcional, com rendimento intelectual inferior à média e prejuízos nos padrões comportamentais esperados para a idade.
Deficiência múltipla	Agrupa duas ou mais deficiências numa organização evolutiva mais complexa pelo efeito interativo de incapacidades e desvantagens.
Autismo	Síndrome comportamental dos primeiros anos de vida, caracterizada por desvios qualitativos na comunicação, interação social e no uso da imaginação com severos prejuízos sociais, havendo deficiência mental associada ou inteligência quase normal ou normal.
Psicose infantil	Interrupção progressiva ou abrupta do desenvolvimento normal de uma criança com graves distúrbios de comportamento, havendo parada ou retrocesso do desenvolvimento.
Dependente de tecnologia	Severa deficiência ou doença crônica, associada à dependência de serviços médicos que compensem funções vitais pelo uso de equipamentos, ou pela dependência de cuidados permanentes de enfermagem para evitar a morte ou deficiências futuras. Podem fazer uso da ventilação mecânica, traqueostomia, terapia do oxigênio, terapia intravenosa ou hemodiálise.

Fonte: Cavalcante (2003); Cavalcante et al. (2007a) ; Telford; Sawrey (1988).

CONCEITOS DE DEFICIÊNCIA ATRAVÉS DA HISTÓRIA

O modo como fazemos referência às pessoas com deficiência é algo que tem uma história. É importante termos cuidado com o que falamos, uma vez que a palavra enunciada pode funcionar como “porta-voz” de preconceitos sem que percebamos.

Até a década de 1960 prevalecia no Brasil e no mundo o termo “incapacitados”. Nele estava implícita a idéia de que qualquer deficiência reduzia a capacidade do indivíduo em todos os aspectos (físico, psicológico, social, profissional, dentre outros). Entre os anos 1960 e 1980 se adotou os termos “deficientes” e “excepcionais”. O primeiro termo traz a desvantagem de generalizar a pessoa dentro da idéia de deficiência (que atinge “a totalidade do ser”); o segundo passou a se referir somente aos indivíduos com deficiência intelectual, deixando de incluir os desviantes da norma na outra ponta da curva da normalidade,

os indivíduos com altas habilidades. De 1981 até 1987, a ONU adotou o termo "pessoas deficientes", deixando de utilizar a noção de "indivíduos" e passando a adotar a noção de "pessoas", a fim de igualá-las aos demais membros da sociedade. Algumas organizações contestaram o uso de "pessoa deficiente", alegando que isso também apontava para a idéia generalizante de que a pessoa "por inteiro" era deficiente.

Em 1988, o ano da nossa Reforma Constitucional, foi adotado o termo "pessoas portadoras de deficiência", apenas em países de língua portuguesa. A noção de "portar uma deficiência" passou a ser um valor agregado à pessoa, ou seja, a deficiência passou a ser vista como um detalhe da pessoa. Esse termo, que às vezes é usado de modo abreviado, "portadores de deficiência", foi adotado na Constituição Federal e em todas as leis e políticas na área da deficiência.

Em 1990, surge o termo "pessoas com necessidades especiais", visando substituir "deficiência" por "necessidades especiais". Algumas vezes utiliza-se também "portadores de necessidades especiais". Essa concepção amplia a noção clássica de deficiência com causa orgânica (do tipo sensorial, motora, mental e múltipla) para agrupar outros tipos com ou sem causa orgânica (como o distúrbio da linguagem, distúrbio da aprendizagem, transtornos do comportamento, autismo, psicose infantil, entre outros). O termo "pessoas especiais" é uma forma reduzida de se referir às pessoas com necessidades especiais e, por isso, surgiram expressões como "crianças especiais", "alunos especiais" e "pacientes especiais".

A Declaração de Salamanca, disponível no site do Ministério da Educação, preconiza, desde 1994, a educação inclusiva para todas as pessoas, com ou sem deficiência. Ela adotou o termo "pessoas com deficiência" referindo-se àquelas com necessidades educacionais especiais. A idéia é a de reconhecer que as pessoas com deficiência fazem parte de um grande segmento social de excluídos que devem ser inseridos em cada aspecto da vida social. No século XXI, eventos mundiais e diversas organizações têm adotado o termo "pessoas com deficiência". O termo "portador" tem sido questionado por sua alusão a idéia de "portar" (levar) uma deficiência, noção imprecisa. Portanto, o termo "pessoas com deficiência" é o que ganhou maior adesão tendo sido incluído no texto da Convenção Internacional para Proteção e Promoção dos Direitos e Dignidade das Pessoas com Deficiência/ONU (SASSAKI, 1999; 2003). A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006, ratificada pelo Brasil também corrobora o uso do termo "pessoas com deficiência".

Atualmente, o conceito de **deficiência** é considerado de acordo com os critérios adotados pela Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (Cidid) (OMS, 1989). Na verdade, ele desdobra-se em três conceitos complementares e necessários para se

entender a complexidade da dinâmica deficiência-indivíduo-sociedade: deficiência, incapacidade e desvantagem.

- A **deficiência** representa a exteriorização de um estado patológico que reflete um distúrbio orgânico ou uma perturbação num órgão.
- A deficiência gera uma **incapacidade**, a vivência de limites físicos, sensoriais, psicológicos ou múltiplos que impacta a pessoa em seu comportamento e em suas atividades diárias.
- A deficiência e a incapacidade trazem, como conseqüência, uma **desvantagem** que se reflete no meio social e que limita o desempenho das habilidades individuais e dos papéis sociais.
- A **pessoa com deficiência** enfrenta dois tipos de barreiras: **funcionais**, decorrentes de sua limitação e **sociais**, resultantes de impedimentos que acentuam as desvantagens (a falta de acesso por condições arquitetônicas, preconceito, discriminação, mito da ineficiência e falta de oportunidades, por exemplo). Crianças e adolescentes que vivenciam essas barreiras funcionais e sociais e que convivem com diferentes formas de violência experimentam uma maior sensação de incapacidade e impotência, podendo agravar a deficiência ou ampliar a desvantagem e a desigualdade social.

Pessoa com deficiência é aquela incapaz de assegurar por si mesma, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal, em decorrência de uma deficiência em suas capacidades físicas, sensoriais e/ou mentais.

Acessibilidade significa não apenas permitir que pessoas com deficiências participem de atividades que incluem o uso de produtos, serviços e informação, mas a inclusão e extensão do uso destes por todas as parcelas de uma determinada população. Na arquitetura e no urbanismo, a acessibilidade tem sido uma preocupação constante nas últimas décadas. Atualmente, estão em andamento no país obras e serviços de adequação do espaço urbano e dos edifícios às necessidades de inclusão de toda população.

Para pensar

Nem sempre a deficiência está associada a uma incapacidade. O diabético ou o hemofílico, por exemplo, possuem uma **deficiência**, mas com acompanhamento clínico podem não desenvolver **incapacidades**, ainda que tenham que lidar com as **desvantagens** sociais.

Esta diferenciação influencia a forma como o conselheiro deve lidar com a criança, o adolescente e suas famílias? Como o seu conselho tutelar enfrenta as especificidades e diversidades suscitadas pelas crianças e adolescentes com deficiências?

O caso de Ana e Jane

A história verídica de Ana e Jane (nomes fictícios), ocorrida no Rio de Janeiro, sinaliza as peculiaridades de um atendimento a uma família com uma pessoa com deficiência (CAVALCANTE et al., 2007a; 2007b).

Ana é uma mulher de 30 anos que sofre de transtorno mental e tem uma filha de nove anos, Jane, com paralisia cerebral desde o nascimento. O pai é usuário de drogas e a mãe usou drogas durante a gravidez.

A infância de Jane foi marcada por negligência desde os quatro anos, quando a avó paterna deixou de prestar cuidados diretos. Como Ana tem transtorno bipolar (doença em que há perturbação do afeto, caracterizada por alterações do humor que pode oscilar entre uma fase maníaca e outra depressiva), as fases depressivas eram ponto nevrálgico do cuidado de Jane, quando a mãe não tinha ânimo de levantar da cama e a filha ficava sem alimentação, banho ou cuidados. Nessas ocasiões, Ana perdia a noção do tempo e necessitava, ela própria, de cuidados. A medicação era usada de forma descontrolada ou era simplesmente abandonada, o que deixava Ana muito mal.

Mãe e filha residiam em uma casa de fundos, quarto e sala (sem divisória), cozinha e banheiro, num local perigoso. O telhado, feito de telha, tinha um buraco, que demandava o uso de balde em dias de chuva, e algumas janelas estavam quebradas, sendo fechadas com plástico. Embora o sogro e o irmão fossem pedreiros, esse problema persistiu por longo tempo e, simbolicamente, ele parecia refletir a mente "vazada" de Ana, sem um "telhado" de "contenção emocional" que lhe amparasse e sem janelas para barrar os ventos e as tempestades interiores. –"Ah, eu queria tanto que minha mãe cuidasse de mim"– dizia Ana, demandante de cuidados. Jane é acompanhada com regularidade num Centro de Reabilitação e Promoção Social.

Para pensar

Como ajudar Jane e Ana, em meio a tantas vulnerabilidades?

Em sua opinião esse caso deveria ser notificado ao conselho tutelar? O que o conselho poderia (ou deveria) fazer nessa situação?

Com a mãe doente e o pai e a avó ausentes, o **ciclo de violência** (negligência) a que Jane estava submetida precisava ser interrompido. Os fatores de risco combinados violavam os direitos de cuidado e proteção da criança: a doença da mãe, a falta de apoio da família ampliada, a desorganização da família, impedindo a regularização da documentação e dificultando o acesso a benefícios, perpetuando a falta de recursos e a pobreza. A equipe do Centro de Reabilitação fez várias tentativas para sensibilizar os demais integrantes da família, conseguindo que o pai viesse poucas vezes para uma conversa; a avó paterna continuava sem

Ainda neste capítulo apontamos para o fato de que diversas formas de violência são reproduzidas e perpetuadas em determinados grupos familiares.

assumir um amparo maior, alegando ter outros netos para cuidar; a avó materna foi localizada e aparentemente se comprometeu em colaborar. Na prática, no entanto, essa ajuda não foi adiante. Esgotadas todas as possibilidades, a equipe fez uma **notificação ao conselho tutelar**, que agiu em consonância com as alternativas pensadas pela equipe: acionou a participação direta do pai e das avós. A avó materna ficou com a responsabilidade de garantir a continuidade do tratamento de Ana.

Cuidada pela mãe (avó materna de Jane) e tendo permanecido em tratamento regular, Ana estabilizou seu quadro psiquiátrico, conseguiu se organizar para ter acesso a benefícios sociais, dentre eles o Bolsa Família, Passe-livre e Vale Gás. Conseguiu, ainda, consertar o telhado e as janelas de sua casa. Gerenciar essa renda passou a ser uma conquista importante para Ana. O pai de Jane, vendo a esposa estabilizada, arrumou um emprego e voltou para casa. A qualidade de vida da família ampliou-se e Jane passou a ser cuidada de forma segura, retomando o seu nível de desenvolvimento. Atualmente, Jane participa de terapia ocupacional, fonoaudiologia, oficina de trabalhos manuais, faz tratamento neurológico e está em acompanhamento medicamentoso. A melhora de sua mãe repercutiu positivamente nela. Suas áreas cognitivas e perceptivas estão avançando e sua linguagem se expandiu.

Para pensar

Que fatores protetores você identifica no caso de Ana e Jane? Será que a equipe do Centro de Reabilitação demorou a notificar o caso ao conselho tutelar ou, ao contrário, será que ela agiu corretamente esgotando primeiro todas as alternativas? Como você avalia a estratégia da equipe e do conselho?

Violências

Além do desafio de identificar e trabalhar com a especificidade e a diversidade de cada criança e adolescente, em sua prática o conselheiro(a) tutelar deve estar atento às diversas formas de violência a que estão freqüentemente submetidas crianças, adolescentes e suas famílias. Destacamos o grande número delas que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade, primariamente devido à violência estrutural a que estão submetidas, violando seus direitos mais básicos.

Conviver com violências é parte inerente às atividades dos conselhos tutelares. Saber reconhecê-las e atuar sobre elas é importante, uma vez que tendem a provocar sérias conseqüências para a vida pessoal e social. Neste item, gostaríamos de destacar algumas formas de violências que mais atingem as crianças e os adolescentes e que, muitas vezes, são naturalizadas pela sociedade e passam despercebidas até mesmo pelos conselhos tutelares.

- **Violência estrutural** – diferentes formas de manutenção das extremas desigualdades sociais, culturais, de gênero, etárias e étnicas que produzem a miséria, a fome, e as várias formas de submissão e exploração de umas pessoas pelas outras. Todos os autores que a estudam mostram que sua "naturalização" a torna o palco, o chão, o espaço de onde brotam várias outras formas de relação que prejudicam e produzem danos às pessoas, para toda a vida. Em outras palavras, a violência estrutural torna crianças, adolescentes e suas famílias vulneráveis a outras formas de violação de direitos.

Figura 9 – Violência estrutural: famílias vulneráveis à violação de direitos

Ilustração: Tibúrcio (2008).

- **Violência institucional** – aquela que ocorre dentro das instituições, especialmente por suas regras, normas, seu funcionamento e relações burocráticas e políticas, reproduzindo estruturas sociais injustas. Podemos citar, como exemplo, a forma como são oferecidos, negados ou negligenciados serviços públicos a determinados grupos populacionais.

- **Violência interpessoal** – forma de relação e de comunicação caracterizada pela prepotência, dominação, intimidação, discriminação, raiva, vingança e inveja. Costuma produzir danos morais, psicológicos e físicos, inclusive a morte. É a violência que acontece nas relações entre casais, entre pais e filhos, entre vizinhos, entre chefes e subordinados, por exemplo. Ocorre quando há incapacidade de resolver os conflitos por meio da conversa, de pontos de vista diferentes, de compreensão das razões de cada uma das partes, buscando, pela negociação, uma saída pacífica para os problemas.

- **Violência intrafamiliar** – é fruto e conseqüência de relações existentes na família. Muitos a chamam de violência doméstica, que tem como foco da análise e compreensão o espaço do lar. Ambas dizem respeito aos conflitos familiares transformados em intolerância, abusos e opressão e constituem um fenômeno universal, com séculos de história, formando uma cultura que se expressa em usos, costumes, atitudes, negligências e atos violentos.

- **Violência auto-infligida** – suicídios, tentativas, ideações de se matar e automutilações.

- **Violência cultural** – todas as formas de violência naturalizadas na cultura de um povo, de um grupo ou de uma sociedade. A cultura reúne as formas de pensar, sentir e agir de uma sociedade, por meio da comunicação, da cooperação e da repetição dessas ações. Toda cultura tende a adotar como certos alguns comportamentos e práticas e rechaçar outros. A violência cultural se apresenta inicialmente sobre a forma de discriminações e preconceitos que se transformam em verdadeiros mitos, prejudicando, oprimindo e até eliminando os diferentes.

- **Violência criminal** – praticada por meio de agressão às pessoas e aos seus bens; constitui objeto de prevenção e repressão por parte das forças de segurança pública: Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário.

Outra forma de avaliar a violência que atinge crianças e adolescentes é mais comumente feita pelos conselhos tutelares, segundo a **natureza dos atos violentos**, também denominadas, de uma forma geral, como **abusos ou maus-tratos** (BRASIL, 2001):

- **abuso físico** – uso da força para produzir lesões, traumas, feridas, dores ou incapacidades em outrem;

- **abuso psicológico** – agressões verbais ou gestuais com o objetivo de aterrorizar, rejeitar, humilhar a vítima, restringir a liberdade ou, ainda, isolá-la do convívio social. Indica também a rejeição de pessoas na inter-relação. Essa forma de violência se mostra fundamental para reduzir a auto-estima e autoconfiança de crianças e adolescentes;
- **abuso sexual** – diz respeito ao ato ou ao jogo sexual que ocorre nas relações hétero ou homossexual e visa a estimular a criança/adolescente para obter excitação sexual e práticas eróticas, pornográficas e sexuais, impostas por meio de aliciamento, violência física ou ameaças. Inclui uma variada gama de violações: a**buso sexual intra e extra-familiar** (especialmente colegas, vizinhos e profissionais de instituições em que a criança convive); **pedofilia; exploração sexual comercial; pornografia** (uso e exposição de imagens eróticas de pessoas, partes do corpo ou práticas sexuais entre adultos e crianças, outros adultos, animais em revistas, livros, filmes, internet); **turismo sexual e tráfico de crianças/adolescentes para fins de exploração sexual** (sedução, aliciamento, rapto, intercâmbio, transferência, hospedagem para posterior atuação das vítimas).
- **negligências, abandonos e privação de cuidados** – são formas de violência caracterizadas pela ausência, recusa ou a deserção da atenção necessária à criança e ao adolescente que deveria receber atenção e cuidados. Não se pode usar essa definição quando a ausência de cuidados se deve à absoluta escassez de recursos materiais.

É importante que o conselheiro tutelar tenha sempre em mente que a violência cometida pelos pais, sofrida por eles, ou nos casos em que um deles agride o outro, costuma provocar conseqüências negativas para a criança e o adolescente (STERNBERG et al., 1993; ROGERS; HOLMBECK, 1997). O papel negativo da violência ocorrida na escola e na comunidade sobre o crescimento e o desenvolvimento infantil também deve ser observado (FINKELHOR et al., 2007).

Quando a criança/adolescente vivencia ou presencia algum ato de violência, tem maior probabilidade de repeti-los ao longo de sua vida. É a experiência de **revitimização** ou **ciclo da violência**, que costuma gerar na criança uma aculturação que naturaliza os abusos e maus-tratos (ASSIS et al., 2004; WEISEL, 2005). Hoje, sabe-se da importância de reduzir a violência que vitimiza crianças e adolescentes, desde os primeiros anos de vida, quanto está em jogo a apreensão de normas culturais. Os danos provocados pela violência podem se iniciar já na gestação, acarretando prematuridade e prejudicando o desenvolvimento físico, psicossocial e

cognitivo infantil e, a partir daí, trazendo repercussões para todo o curso de vida.

Neste capítulo, discutimos de maneira bastante objetiva as atribuições dos conselheiros e as condições de funcionamento dos conselhos tutelares. Tentamos apontar de que forma essas atribuições podem ser mais facilmente desempenhadas se o conselheiro dispuser de ferramentas importantes, como o Sipia. Enfatizamos, ainda, que o atendimento prestado em um conselho deve atentar sempre para a especificidade e a diversidade das crianças e adolescentes atendidos, considerando e respeitando os cenários comunitários e familiares diversos em que vivem.

A atenção à diversidade, no entanto, não diz respeito somente às crianças e aos adolescentes atendidos, mas também às especificidades de cada localidade e de cada conselho tutelar. Isso significa dizer que a forma como cada conselho organiza as suas ações e o seu funcionamento, bem como a relação que estabelece com a rede de proteção local, depende das características da localidade, da disponibilidade de equipe técnica especializada e das demandas apresentadas por crianças e adolescentes. Portanto, a dinâmica de cada conselho tutelar é constituída de aspectos comuns a todos e de características que respeitam diversidades e especificidades. Com essa compreensão, procuramos, por meio da discussão de casos e de textos teóricos, analisar o cotidiano do conselho tutelar, sugerindo reflexões sobre a necessidade de uniformizar as ações que configuram a prática do conselheiro e, ao mesmo tempo, respeitar as diversidades de cada conselho tutelar.

Leituras complementares sugeridas

BANDEIRA DE PAULA, A.L. *O SIPIA no Ceará:* passos de uma implementação bem sucedida. Fortaleza: CEDCA-CE, 2001.

BENTO, M.A.S. *Cidadania em preto e branco:* discutindo as relações raciais. São Paulo: Ática, 1999.

BENTO, M.A.S. Igualdade e diversidade no trabalho. *Rev Latino americana de Estúdios del Trabajo*, v. 5, n. 10, p. 125-133, 1999.

BENTO, M.A.S. *Pactos narcísicos:* branquitude e poderes nas organizações empresariais e no poder público. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. *Relatório de Gestão 2003-2006*. Brasília: [s.n.], 2007.

BULGARELLI, R. A diversidade e a empresa moderna. *AMCE-Seção Valorização da diversidade*, jan., 2002.

CARVALHO FILHO, M.P. Indenização por Eqüidade no Novo Código Civil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução n. 75 de 22 de outubro de 2001*. Brasília: Conanda, 2001.

CURY, M.; AMARAL e SILVA, A.F.; MENDEZ, E.G. *O Estatuto da criança e do adolescente comentado:* comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1992.

DONZELOT, J. *A polícia das famílias.* Rio de Janeiro: Graal, 1986.

FLEMING, J. Impact in the family of children who are technology dependent and cared for in the home. *Pediatric Nursing*, v. 20, n. 4, 1994.

GOMES, N.L. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: MEC. Ministério da Educação. *Educação anti-racista:* caminhos abertos pela Lei Federal n. 10.639/03. [S.l.]: MEC, 2005.

JANUZZI, P.M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2001.

LAVORATTI, C.; HOLZMANN, L. *Diagnóstico participativo:* instrumento de planejamento das políticas de atendimento a famílias, crianças e adolescentes. Curitiba: CEDCA/PR, 2003.

LODY, R.G.M. *Atlas afro-brasileiro:* cultura popular. Salvador: Edições Maianga, 2006.

MEYERS, A. O valor da diversidade racial nas empresas. *Estudos Afro-asiáticos*, v. 25, n. 3, 2003.

MOTT, L. *Epidemic of hate:* violation of human rights of gays, lesbians and transvestites in Brazil. S.Francisco: International Gay and Lesbian Human Rights Commission, 1996.

MURAT, *H.L. Morandúbetá:* fábulas indígenas. 7. ed. Belo Horizonte: Lê, 1998.

NICODEMOS, C. *Justiça, adolescente e ato infracional:* socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Questão racial, pobreza e emprego no Brasil:* tendências, enfoques e políticas de promoção da igualdade - manual de capacitação e informação. Brasília: [s.n.], 2005.

OIT. Organização Internacional do Trabalho; SAVE THE CHILDREN; UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Catar ventos de liberdade:* aprendizagens e propostas do I Encontro nacional de crianças e adolescentes trabalhadoras domésticas. Brasília [s.n], 2004.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Convenção internacional sobre os direitos da criança e do adolescente*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php>. Acesso em: 15 fev 2008.

REIS, T. *Guia educando para diversidade:* como discutir a homossexualidade na escola? [S.l.]: Ministério da Educação; Centro Paranaense da Cidadania-CEPAC; Grupo Curitiba, 2006.

RIZZINI, I.; GONÇALVES, H.S. (coords.). *Relatório da avaliação do Núcleo Básico Brasil – NBB/SIPIA.* Rio de Janeiro: CIESPI/SEDH, 2003.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais.* Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224POR.pdf.>. Acesso em: 15 fev. 2008.

VARELLA, S.F. *O levantamento de informações sobre direitos violados de crianças e adolescentes no sistema de informações para a infância e adolescência (SIPIA) - módulo I:* conteúdo e metodologia. Brasília: IPEA, 2004.

Referências

ABRAMOVAY, M. et al. *Juventudes e sexualidade.* [S.l.]: UNESCO; MEC; Ministério da Saúde/DST/AIDS; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Instituto Ayrton Senna, 2004.

ASSIS, S.G. et al. Violência e representação social na adolescência. *Rev Panam Salud Publica*, v. 16, n. 1, p. 43-51, 2004.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO. *Brasil sem homofobia:* programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília : Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. *Lei Federal n. 11.340 de 7 de agosto de 2006:* cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>

BRASIL. *Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990:* dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violências:* portaria MS/GM n. 737 de 16/5/01 publicada no DOU n. 96 seção 1E, de 18/5/01. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

CAVALCANTE, F.G. *Pessoas muito especiais:* a construção social do portador de deficiência e a reinvenção da família. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. (Coleção Antropologia & Saúde)

CAVALCANTE, F.G. et al. *Diagnóstico situacional sobre violência, direitos e deficiência:* estudos de caso enfocando o impacto da pobreza. Rio de Janeiro: CNPq; Faperj, 2007a. (Relatório de Pesquisa, v. 2).

CAVALCANTE, F.G. et al. *Violência e direitos no campo da deficiência:* percorrendo os caminhos de uma pesquisa. Rio de Janeiro: CNPq; Faperj, 2007b. (Relatório de Pesquisa, v. 1)

CEATS. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor; FIA. Fundação da Infância e Adolescência. *Os bons conselhos:* pesquisa "conhecendo a realidade". São Paulo: Ceats/FIA, 2007.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução n. 75 de 22 de outubro de 2001*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2001.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar:* orientações para a criança e funcionamento. Brasília: Conanda, 2007.

D'ADESKY, J. *Pluralismo étnico e multiculturalismo*: racismos e anti-racismos no Brasil. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

FINKELHOR, D.; ORMROD, R.K.; TURNER, H.A. Re-victimization patterns in a national longitudinal sample of children and youth. *Child Abuse & Neglect*, v. 31, p. 479-502, 2007.

HENRIQUES, R. *Raça e gênero no sistema de ensino:* os limites das políticas universalistas na educação. Brasília: Unesco, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2000:* resultados do universo. Brasília: IBGE, 2000.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem da população 2007:* população recenseada e estimada, segundo os municípios. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/>. Acesso em: 18 fev 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros:* tabela 2 - municípios, total, por sexo e grupos de idade do prefeito. Brasília: IBGE, 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas municipais.* Brasília: IBGE, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Suplemento Trabalho Infantil:* PNAD 2006. [S.l.]: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1117>. Acesso em: 18 fev 2008.

LEAL, M.L.; LEAL, M.F. (orgs). *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial - Pestraf:* relatório nacional – Brasil. Brasília: CECRIA, 2002.

MOTT, L. Os homossexuais: as vítimas principais da violência. In: VELHO, G.; ALVITO, M. *Cidadania e violência.* Rio de Janeiro: UFRJ; FGV, 1996.

NERI, M. *et al. Retratos da deficiência no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV; IBRE; CPS, 2003.

OMS. Organização Mundial da Saúde. *Classificação internacional das deficiências, incapacidades e desvantagens - Handicaps:* um manual de classificação das conseqüências das doenças. Lisboa: Secretaria Nacional de Reabilitação, 1989.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito:* abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ROGERS, M.J.; HOLMBECK, G.N. EffeCT of interparental aggression on children's adjustment: the moderating role of cognitive appraisal and coping. *J Fam. Psycho*, v. 11, p. 125-130, 1997.

SASSAKI, R. *Inclusão:* construindo uma sociedade para todos. Rio de Janeiro: WVA, 1999.

SASSAKI, R. *Vida independente:* história, movimento, liderança, conceito, filosofia e fundamentos. São Paulo: [s.n.], 2003.

SIPIA. Sistema de Informação para a Infância e Adolescência. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sipia/ http://www.mj.gov.br/sipia/>. Acesso em: 10 fev. 2008.

SIPIA. Sistema de Informação para a Infância e Adolescência. *Manual Sipia:* primeiros passos. 5. ed. Brasília: MJ/SEDH, 2001.

SIPIA. Sistema de Informação para a Infância e Adolescência. *Manual do usuário.* Porto Alegre: Procergs, 2002.

STERNBERG, K.J et al. EffeCT of domestic violence on children's behavior problems and depression. *Developmental Psychology,* v. 29, p. 44-52, 1993.

TELFORD, C.W.; SAWREY, J.M. *O individuo excepcional.* Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Desigualdades raciais e de gênero entre criança, adolescentes e mulheres no Brasil:* contexto dos objetivos de desenvolvimento do milênio. [S.l.]: Unicef, 2005. (Relatório)

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Situação da infância e adolescência brasileira.* [S.l.]: Unicef,, 2003. (Relatório Anual)

WEISEL, D.L. Analyzing repeat victimzations. *Problem-oriented guides for police:* problem-solving tool series. Washington: U.S. Departament Justice, 2005.

4. Comunicação e mobilização dos conselhos com instituições parceiras, redes de serviços e sociedade civil

Ana Cristina de Castro, Vera Lídia Alves de Oliveira

Vários capítulos deste livro enfatizam a importância do trabalho intersetorial integrado como potencializador das ações de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. As dificuldades decorrentes da ausência desse tipo de integração afetam o dia-a-dia dos conselhos tutelares e dos direitos. O trabalho intersetorial constitui, portanto, um desafio para os conselheiros de todo o país, que convivem cotidianamente com a precariedade das instituições voltadas para determinados tipos de atenção (como a de pessoas com problemas de adição às drogas) e com a falta de articulação entre as instituições de atendimento para crianças, adolescentes e suas famílias.

O ECA destaca a importância do trabalho integrado em seu art. 86:

> a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 1990).

O tema principal deste capítulo é o **atendimento em rede**, com destaque para a necessidade do trabalho conjunto dos conselhos dos direitos e tutelares, e com os demais atores ligados à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Enfatizamos, ainda, a importância da atuação da família e da comunidade como componentes essenciais para a formação e o fortalecimento da rede de atendimento.

O Capítulo 2 apresenta o caso da evasão escolar no município de Santana do Grajaú. Se você ainda não o leu, sugerimos que faça uma leitura atenta do referido caso, antes de prosseguir o estudo deste capítulo, visto que muitas idéias lá apresentadas vão ajudá-lo a acompanhar e compreender melhor a análise feita a seguir sobre o trabalho intersetorial integrado e o atendimento em rede, com base em situações práticas.

A ação dos conselhos tutelares e dos direitos no que se refere à **evasão escolar em Santana do Grajaú** é um bom exemplo de ação articulada. Contudo, é preciso diferenciar uma eventual ação articulada de uma atuação de longo prazo em rede. Embora uma eventual ação articulada possa ser o início de um processo de articulação de um atendimento em rede, neste capítulo trataremos das articulações cotidianas mais a longo prazo.

O foco deste capítulo é a constituição e atuação de redes locais e micro-territoriais de programas e serviços da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Ressaltamos, porém, que essas redes estão conectadas ou são encontros de outras redes mais amplas, locais, estaduais e nacionais. Por exemplo, os conselhos dos direitos formam entre si mesmo a sua própria rede em âmbito local, estadual e nacional. Os conselhos tutelares também formam entre eles uma rede específica com dimensões local, estadual e nacional. Por sua vez, é fundamental que os conselhos dos direitos e tutelares atuem em rede e sejam parte de uma rede mais ampla, chamada Sistema de Garantia de Direitos. A atuação desses conselhos em relação aos demais atores ligados à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes – os centros de defesa, as defensorias públicas, as promotorias da infância e da juventude e as varas especializadas da infância e juventude – é outro aspecto fundamental para a existência de uma rede de proteção.

Neste capítulo, pretendemos caracterizar a metodologia de trabalho essencial ao atendimento em rede, bem como apontar o potencial desse tipo de trabalho, as estratégias para a sua estruturação e os desafios da ação em rede. Além disso, apresentamos algumas experiências de trabalho em rede, em andamento no Brasil, e destacamos o papel dos conselhos dos direitos e tutelares nesse tipo de ação conjunta. Em nossas análises, utilizamos alguns casos reais, apresentados com nomes fictícios, para que você, conselheiro e conselheira, reflita sobre fatos similares ocorridos em sua própria experiência profissional.

Para pensar

O **atendimento numa perspectiva de rede** exige articulação, integração e complementaridade das ações de cada órgão ou serviço envolvido. **A rede de atendimento** é formada por um conjunto de órgãos e serviços que não atua, necessariamente, de forma articulada, integrada ou complementar.

Em seu município, certamente existem vários serviços/instituições que atendem crianças e adolescentes, constituindo uma **rede de atendimento**. Segundo seu ponto de vista, essa **rede de atendimento** oferece **atendimento em rede**? Por quê?

Em qualquer ação em rede voltada para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, a participação dos conselhos dos diretos e tutelares é essencial. Primeiro, por esses conselhos serem fundamentais ao Sistema de Garantia de Direitos. Segundo, porque possuem atribuições específicas (essenciais em uma ação intersetorial) que não podem ser desempenhadas pelos demais componentes da rede.

O conselho dos direitos pode assumir o papel de **articulador** de uma ação em rede, considerando a sua estrutura, composição, competências e legitimidade. Além disso, exerce outras atribuições que fortalecem a ação em rede, tais como o estabelecimento de políticas públicas que garantam os direitos previstos no ECA, a participação na elaboração do orçamento do município/estado, a gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e a elaboração de planos de ação municipal ou estadual dos direitos da criança e do adolescente e de aplicação de recursos.

O conselho dos direitos deve, portanto, assumir o papel principal de dinamizador da rede de programas e serviços da política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Por sua vez, o conselho tutelar deve assumir um papel de destaque nessa articulação, uma vez que a sua intervenção, por meio da aplicação de medidas protetivas a crianças, adolescentes e suas famílias, assume grande valor quando outras ações protetivas já tenham sido adotadas por parceiros que acompanham um fato, sem obter o resultado esperado. Além disso, os conselhos tutelares contribuem para o planejamento e a formulação de políticas públicas e planos municipais de atendimento à criança, ao adolescente e às suas famílias e acompanham a elaboração do orçamento público municipal/estadual.

Figura 1 – O conselho tutelar e o atendimento em rede

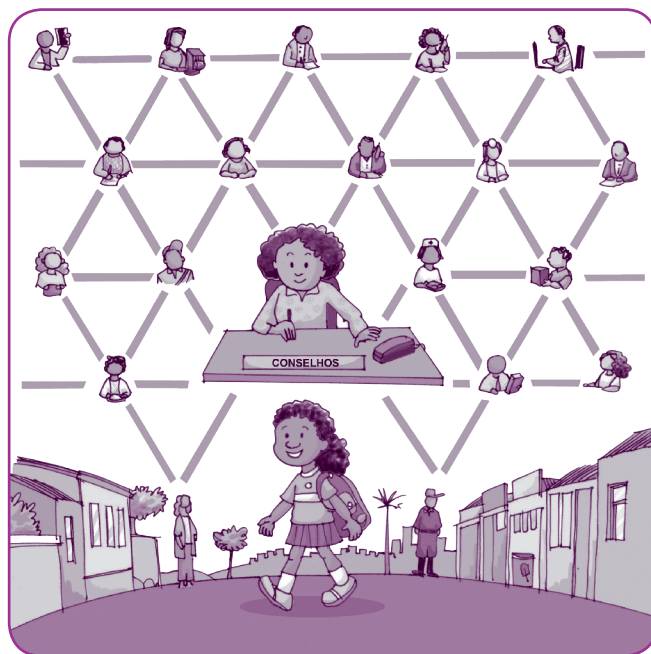



Ilustração: Tibúrcio (2008).

A fim de ilustrar a importância do trabalho em rede, apresentamos, a seguir, a história real da Juliana. Nesse caso, a intervenção do conselho tutelar não é descrita porque ele começou a funcionar na cidade da menina um ano após a sua morte. Mesmo assim, a situação ilustra a extrema relevância de um trabalho integrado entre as instituições públicas e a sociedade civil, deixando antever o importante papel que os conselhos dos direitos e tutelares precisam assumir na rede de atendimento.

Caso – Juliana

Nome

Juliana Silva, nascida em 21/12/1990, filha de Rosilda e José Dias, mãe diarista e pai falecido.

Relatórios do SOS Criança de Curitiba

Juliana (um ano)
Márcia (dois anos)
Elaine (quatro anos)

25 de dezembro de 1991

O SOS Criança foi chamado por vizinhos que relataram que as três crianças, que viviam com a mãe e cujo pai havia falecido, estavam sem receber cuidados mínimos, inclusive sem alimentação. Na visita foi observado que a mãe encontrava-se embriagada e, segundo os vizinhos, havia batido nas crianças por elas terem ido pedir alimento na casa dos vizinhos. A mãe foi orientada e a família passou a ser acompanhada pelo SOS Criança.

18 de janeiro de 1992

Após contato do SOS Criança com a unidade de saúde e a creche, a mãe foi orientada a levar as filhas para consulta médica, visto que apresentavam várias feridas pelo corpo e sinais de desnutrição. Priorizou-se o ingresso das irmãs na creche do bairro.

11 de fevereiro de 1992

Péssimas condições de higiene. Os vizinhos disseram que a sra. Rosilda cheirava cola, bebia muito e deixava as crianças sozinhas nos finais de semana; além disso, estava grávida. Foi constatado que as crianças não haviam sido levadas à consulta, na unidade de saúde, nem à creche.

06 de março de 1992

As irmãs foram afastadas da mãe pelo Juizado da Infância e da Juventude, permanecendo no educandário até setembro de 1996, quando, por ordem judicial, foram devolvidas à mãe, agora com um novo companheiro (sr. Hélio Mariano, mecânico) e dois filhos.

Para pensar

Você pode observar que, apesar do contato do SOS Criança com a unidade de saúde e a creche, esses serviços não estabeleceram entre si uma comunicação efetiva, que repercutisse em uma atenção conjunta e resultados mais favoráveis.

Reflita sobre a perspectiva do atendimento em rede e as ações necessárias à sua efetivação, com base nesse caso.

Outubro de 1996

Na escola – Juliana começou a freqüentar a escola, mas faltava com muita freqüência e não conseguia acompanhar as outras crianças. Estava sempre desatenta e dormia durante as aulas. A mãe foi chamada várias vezes para conversar sobre a criança, sem resultados. Nesse mês, foi chamada novamente para justificar as faltas da Juliana. Compareceu para informar que a filha havia caído da bicicleta e quebrado a perna, motivo da sua ausência. Disse, também, que a filha fica freqüentemente doente, por isso falta às aulas; acrescentou, ainda, que Juliana sempre foi muito preguiçosa, tem problemas na cabeça e não gosta de estudar.

Na unidade de saúde – a criança apresentava dor intensa na região da coxa esquerda, não conseguindo caminhar. A mãe disse que a filha caiu da escada há três dias. Informou que a filha vive se machucando e fica doente com freqüência, tendo sido hospitalizada duas vezes, uma por pneumonia e outra por ter quebrado a perna. Relatou que, quando estava grávida da Juliana, sofreu várias ameaças de aborto. Segundo ela, "Juliana sempre me deu dor de cabeça". No exame físico, a menina pesava 16,5 kg e media 1,10 m, indicando desnutrição grave. Também apresentava palidez de pele e mucosas, face revelando dor, higiene precária, hematomas arroxeados na região do dorso e pernas, edema no terço inferior da coxa esquerda e suspeita de fratura de fêmur. A criança foi encaminhada para um hospital.

No hospital – constatada fratura do fêmur esquerdo. A criança foi encaminhada à unidade de saúde para acompanhamento da desnutrição.

20 de fevereiro de 1997

Juliana foi encontrada na rua, de madrugada, após telefonema anônimo para a delegacia informando que uma criança havia sido atropelada naquele local. Foi levada ao hospital, onde faleceu três dias depois.

Necropsia – foram encontradas diversas lesões de pele em vários estágios de cicatrização, compatíveis com espancamento. Queimaduras em braços e coxas, provavelmente por ponta de cigarro; lesões de pele circulares em punhos e tornozelos, demonstrando que a criança havia sido mantida amarrada. Fratura recente de perna esquerda, além de sinais de várias fraturas antigas consolidadas, algumas delas sem tratamento. Morte por traumatismos múltiplos e hemorragia cerebral.

Para pensar

Você reparou que Juliana passou por vários serviços (SOS Criança, Juizado da Infância e da Juventude, escola, unidade de saúde e hospital)? Como você avalia a conduta dos serviços que atenderam a menina?

Tradicionalmente, a organização das instituições privilegia o trabalho setorizado, centralizado, verticalizado e independente. Esse modo de trabalhar desconsidera, na maioria das vezes, outros setores que atuam sobre a mesma população ou o mesmo problema, produzindo ações paralelas, isoladas e desvinculadas. Como fala Kauchakje (2007): "(...) não raro, usuários são atendidos em serviços e projetos sociais desconexos e descontínuos, que não se potencializam mutuamente" (p. 3).

Diante da urgente demanda referente às questões dos direitos das crianças e dos adolescentes, com destaque para o fenômeno da violência, a prática institucional setorizada, centralizada, verticalizada e independente vem sendo repensada em vários municípios do país, dando lugar ao trabalho integrado e articulado. A complexidade das questões dos direitos de crianças e adolescentes exige uma abordagem conjunta, entre instituições e áreas profissionais, e a busca da articulação entre os diversos atores sociais, o Estado e a sociedade civil. As políticas setorizadas e focais possibilitam a resolução de problemas isolados. Contudo, problemas sociais complexos exigem um padrão organizacional pautado na intersetorialidade, no compartilhamento e na cooperação (INOJOSA, 2001).

VOCÊ SABIA QUE

Em todo o país, 11.938 entidades não governamentais estão registradas pelos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes? Os conselhos possuem o cadastro de 6.508 programas executados por entidades não governamentais e de 4.918 programas realizados por instituições governamentais.

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais dos direitos.

De acordo com Borzel (1997 apud FLEURY, 2002), "uma rede é o conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, entre uma variedade de atores que compartilham objetivos comuns e somam recursos para perseguir o interesse compartilhado, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar esses objetivos" (p. 4).

A noção de "rede" é muito antiga, significando o entrelaçamento de fios, com aberturas regulares, formando uma espécie de tecido. As redes são usadas para a caça, pesca e para o apoio, suporte ou sustentação de coisas ou pessoas, como a rede de dormir. Atualmente, essa palavra é empregada

em diversas situações nas quais há entrelaçamentos, tais como rede de esgoto, elétrica, de computadores (internet), entre outras.

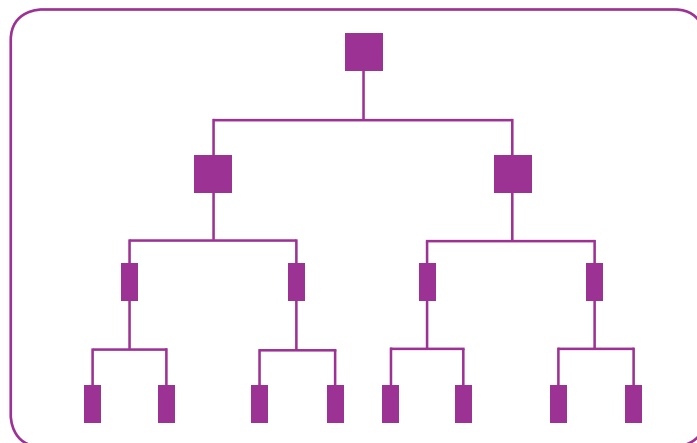
No contexto das questões sociais, a rede tem sido vista como a solução adequada para administrar políticas e projetos nas seguintes situações: em que os problemas sejam complexos, em que existam múltiplos atores envolvidos, em que interajam agentes públicos, setores não governamentais, serviços centrais e locais e em que exista uma considerável demanda por respostas.

Para pensar

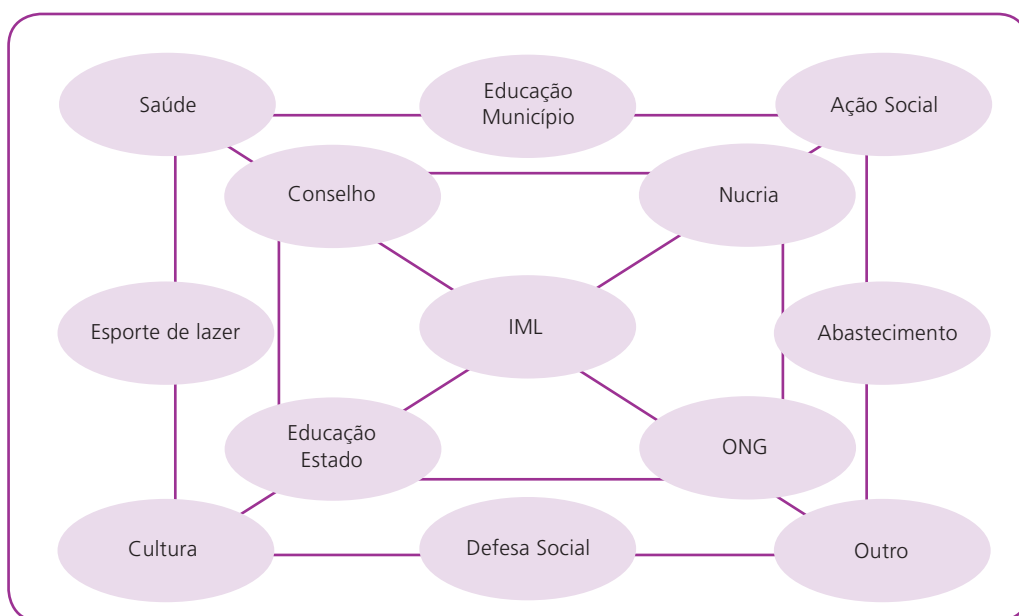
O atendimento em rede já existe em seu município? Caso sim, qual é a forma de inserção dos conselhos dos direitos e tutelares na rede? Se não, que providências devem ser tomadas para implantar esse tipo de atendimento?

Características da organização piramidal e da organização em rede

Na estrutura piramidal ou verticalizada, a concentração do poder e do processo de decisão está no topo (Figura 2). Muitas vezes, o poder é delegado pelas bases da estrutura. Como exemplo, citamos a função política partidária, na qual o poder é delegado ao dirigente por intermédio do voto, para que represente politicamente a população. Os espaços de participação são estabelecidos de forma burocrática.

Figura 2 – Organograma de uma organização piramidal

Fonte: Scherer-Werren (2006).

Na **estrutura em rede** ou **horizontal** não há concentração de poder. Existe pouca diferenciação de funções entre seus integrantes e o processo decisório é pautado na negociação. A democracia tende a ser participativa e direta (SCHERER-WARREN, 2006). A delegação de representação não é institucionalizada, responde às necessidades de parcerias representadas em uma reunião, em um fórum etc. Como exemplo de uma organização em rede, observe, na Figura 3, como funciona a Rede de Proteção de Curitiba, estado do Paraná.

Figura 3 – Organograma da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para Violência de Curitiba

Para pensar

As organizações que você conhece trabalham de forma verticalizada ou horizontalizada na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes?

Reflita sobre o modo como você trabalha no seu cotidiano. As relações que você estabelece com as demais instituições são verticalizadas ou em rede?

Características do trabalho em rede

O trabalho em rede pressupõe interação entre os vários atores e as instituições que comungam objetivos e compromissos comuns. No caso da

defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, esse trabalho ocorre pela construção de vínculos que se complementam e possibilitam o compartilhamento de responsabilidades.

Apesar da diversidade de características e objetivos específicos de cada ator/instituição integrante de uma rede, a existência de um objetivo comum entre todos impulsiona a necessária integração entre as partes. Por exemplo, apesar de os profissionais das áreas da saúde e da educação possuírem competências diferentes e específicas ao seu campo de atuação, o fato de terem a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes como objetivo comum fortalece a integração necessária para uma ação em rede.

Para organizar e agir em rede, é necessária a incorporação de algumas características que constituem a base para um trabalho integrado efetivo. A ação em rede exige uma nova maneira de trabalhar; requer uma dinâmica gerencial compatível e adequada, capaz de viabilizar o objetivo pretendido e preservar a existência da própria rede. Listamos, a seguir, algumas características de um trabalho em rede:

- **Horizontalidade** – na estrutura em rede não existe um relacionamento hierárquico entre seus componentes, ou seja, existe a desconcentração do poder. O processo de decisão está pautado na negociação. A estrutura horizontal possibilita que a comunicação (conectividade) e o compartilhamento se estabeleçam no mesmo plano, representado no organograma pelas linhas que interligam os diferentes atores/instituições (Figura 3).
- **Descentralização** – a conseqüência natural do modo de trabalhar de forma horizontal e da desconcentração de poder é a descentralização das decisões e das ações, o que favorece a gestão democrática e contempla a participação de todos.
- **Liderança múltipla** – a desconcentração do poder favorece a integração horizontal de todos os participantes, como uma verdadeira malha de fios intermináveis, predispondo o surgimento de múltiplos líderes, em contraste com a figura do "chefe".
- **Livre circulação de informações** – a desconcentração do poder na organização em rede favorece a livre circulação de informações. Em uma rede, as informações circulam horizontalmente; os fios que ligam entre si os nós de uma rede são canais pelos quais se transmitem as informações. A livre circulação de informação garante a transparência e alimenta a desconcentração do poder. É importante que todos recebam todas as informações que circulam na rede.

- **Compartilhamento/cooperação** – o trabalho em rede propicia a aproximação entre os diferentes atores/instituições. Rovere (1998 apud MIGUELLETO, 2001) propõe uma classificação dos vínculos estabelecidos entre os atores de uma ação em rede e ressalta que esses vínculos devem ser cuidadosamente construídos. (Quadro 1).

Quadro 1 – Níveis de construção de vínculos

Vínculo	Vínculo	Valor
Reconhecimento	Reconhecer o outro como parceiro e não como adversário, e sua posição na rede	Aceitação
Conhecimento	Conhecer o que o outro é e faz	Interesse
Colaboração	Prestar ajuda esporádica	Reciprocidade
Cooperação	Compartilhar atividades, conhecimentos e recursos	Solidariedade
Associação	Sustentar projetos e iniciativas conjuntas	Confiança

Fonte: Rovere; Tamargo (2005).

Podemos fazer um paralelo do processo descrito por Rovere e Tamargo (2005) com as diferentes relações que estabelecemos em nossas vidas. Na construção de uma amizade, por exemplo, os passos acima citados também parecem acontecer naturalmente. Em um primeiro contato, há uma aproximação que propicia conhecer o outro e o que ele faz. Aos poucos, os vínculos tornam-se mais estreitos, possibilitando o fortalecimento dos laços de amizade, de confiança, de cooperação e de troca. A observação desses princípios na construção dos vínculos entre os participantes da rede de atenção à criança e ao adolescente potencializa o compartilhamento de recursos, aprendizados e informações, bem como o fortalecimento das ações, criando uma sinergia entre os envolvidos e uma maior responsabilidade com a sociedade.

No processo de estruturação de uma ação em rede entre instituições acontece, de forma paralela, a construção de uma rede entre as pessoas, representantes das várias instituições, configurando também uma rede interpessoal. A rede entre as pessoas representa uma das principais conquistas desse processo, visto que propicia a aproximação e o fortalecimento dos laços de companheirismo, de compartilhamento e de co-responsabilidade, facilitando e agilizando as ações de proteção.

- **Confiança** – a confiança entre os atores/instituições é fundamental em um trabalho em rede, a fim de que todos possam compartilhar experiências, tomar decisões sem hierarquia e desenvolver ações e atividades. Como afirma Frey (2004): "Redes sociais podem ser compreendidas

como formas independentes de coordenação de interações. Sua marca central é a cooperação, baseada em confiança entre atores autônomos e interdependentes" (p. 215).

- **Autonomia** – em uma rede, a autonomia de cada ator/instituição é respeitada. As características de cada organização em relação à sua missão, estrutura e às formas de trabalho devem ser conhecidas e aceitas pelos demais componentes da rede. A responsabilidade que cada organização assume dentro do processo de trabalho deve ser compatível com as suas especificidades.

- **Abertura** – a estrutura em rede possui um modelo flexível de organização, pautado na identificação e na busca de novos parceiros, favorecendo a sua integração, ampliando as possibilidades de um trabalho compartilhado e a adaptação a novos contextos.

- **Sustentabilidade** – é a capacidade de uma ação se manter de forma permanente e consolidada em uma sociedade. É garantida por diversos fatores que se complementam: a) pluralidade de atores envolvidos na rede e maior mobilização de recursos; b) maior compromisso e responsabilidade de seus integrantes com as estratégias e as metas estabelecidas em conjunto e c) sentimento de pertencimento, comprometimento com a causa e cooperação entre os membros da rede.

- **Interdependência** – os atores/instituições de uma rede encontram-se em situação de interdependência, gerada pela necessidade de compartilhar recursos para atingir um objetivo comum. A interdependência é uma condição na qual cada organização depende da outra, sem que isto implique uma relação de subordinação. Segundo Castells (1998), na rede não há um centro e, ainda, uns não podem ser mais importantes que outros; todos dependem dos demais, uma vez que estão na rede.

Necessidade de um novo "olhar"

Da competição para a cooperação
Do individual para o coletivo
Da centralização para a circulação de poder
Da rigidez para a flexibilidade
Da acumulação para a distribuição
Do autoritarismo para a participação
Do foco institucional/setorial para o comunitário e o humano
Do sucesso individual para o sucesso do grupo

Fonte: Lopes, J. E. et al. (2008).

Além das características descritas, merecem destaque: **co-responsabilidade** ou igual nível de responsabilidade dos atores/instituições em torno do tema; **engajamento consciente** e comprometido dos atores; e **transparência**, fortalecida pela relação horizontal e pela permanente comunicação entre os membros da rede.

Para pensar

No caso da Juliana, se existisse, efetivamente, uma atuação em rede, o que poderia ter sido diferente? Qual seria a atuação do conselho tutelar naquelas circunstâncias?

Vamos analisar agora o caso de Jorgina.

Caso – Jorgina

A história da Jorgina aconteceu na chegada do século XXI (CAVALCANTI, 2002). Ela mora em um morro do Rio de Janeiro com dois filhos, uma menina de dois anos e um menino de um ano e três meses. Durante o dia, deixava-os a sós dentro de casa e saía à procura de trabalho e comida. O pai do caçula era traficante e estava preso. O pai da menina, também envolvido com drogas e ex-presidiário, morava no morro com a mãe e a família.

A supervisão do Programa Médicos de Família recebeu uma denúncia de negligência e a equipe foi averiguar. A médica encontrou as crianças sozinhas em casa. Cadastrou a família e relatou a situação à supervisora do serviço social. Não constataram falta de afeto ou negligência proposital, mas carência social. Mobilizaram a comunidade para que ajudasse a família. A Associação de Moradores doou um fogão e alimentos. As crianças continuaram a ficar sozinhas enquanto Jorgina saía à procura de subsistência e emprego. O conselho tutelar foi imediatamente informado; fez um relatório e solicitou vagas para as crianças em uma creche. Dessa forma, a mãe poderia trabalhar enquanto os filhos ficariam assistidos e seguros. Há poucas creches na região; algumas delas são pagas e nas gratuitas dificilmente encontram-se vagas. Além disso, as creches só aceitam crianças a partir de quatro anos completos e com a certidão de nascimento. O conselho tutelar conseguiu as vagas, mas as crianças

não eram registradas. Elas só poderiam freqüentar a creche mediante a apresentação da certidão de nascimento.

A profissional da saúde, preocupada com a demora na execução das medidas de proteção para as crianças, foi ao conselho tutelar junto com a mãe pedir ajuda para registrar as crianças de forma mais rápida. Infelizmente, a burocracia emperrou o processo. Passados cerca de três meses, as duas crianças, que estavam sozinhas em casa, entraram debaixo do fogão e o fundo caiu sobre elas, matando a menor.

O enterro só foi efetuado após a criança ser registrada (ação até então obstaculizada), tendo em vista a necessidade do atestado de óbito. Imediatamente a mãe perdeu a guarda da menina, que foi internada em uma instituição, por ordem judicial.

A médica e a supervisora do serviço social fizeram novo relato ao conselho tutelar e ao juiz, explicando que o conselho havia sido informado das circunstâncias antes do episódio fatal. A mãe estava sofrendo com a perda do filho e afastá-la da filha seria penalizá-la duplamente. Ela era uma mulher trabalhadora e uma mãe carinhosa. O juiz se dispôs a suspender a institucionalização, desde que outro adulto se responsabilizasse pela menina. O pai então recebeu a mãe e a filha em sua casa, assumindo a guarda da criança. Mais tarde, Jorgina conseguiu emprego e foi morar em outro local, retornando periodicamente para visitar a menina.

Para pensar

Como você analisa as ações da rede de instituições envolvidas no apoio a Jorgina e seus filhos?

Você concorda que essa **rede de atendimento** não se configurou como um **atendimento em rede**? De que forma as instituições poderiam ter se organizado para oferecer um atendimento eficaz?

Potencial do trabalho em rede

A seguir, listamos algumas potencialidades do trabalho em rede para, juntos, podermos refletir sobre elas. Antes, porém, pense um pouco sobre este assunto.

Para pensar

Quais as potencialidades do trabalho em rede? Procure levantar algumas com base em suas experiências.

Potencializa a comunicação entre os diferentes atores/instituições e a compreensão mútua dos papéis específicos de cada ator/instituição

O trabalho em rede promove a efetiva comunicação entre os atores/instituições responsáveis pelas ações destinadas a crianças e adolescentes (saúde, educação, ação social, órgãos de proteção, entre outras), favorecendo o contato necessário para o entendimento das características de cada ator/instituição: suas competências, sua missão, sua estrutura, seus processos e procedimentos, seu potencial de ação e suas limitações.

Nessa interação, os membros da rede compartilham as diferentes percepções acerca do problema, bem como os conhecimentos específicos de cada área. A troca de saberes e experiências funciona como aprendizagem de práticas democráticas; as diferenças enriquecem o processo e permitem uma ação potencializada que conta com diversos olhares e abordagens.

A comunicação entre os componentes da rede contribui para o desenvolvimento de valores e objetivos comuns, fomentando a interdependência entre eles e o crescimento da cooperação mútua.

Para pensar

Relembrando a história da Juliana, você reparou que, na escola, a mãe da criança relatou que a menina havia caído da bicicleta e, na unidade de saúde, da escada? Se houvesse comunicação efetiva entre a escola e a unidade de saúde, esse fato representaria, certamente, um sinal de alerta para maus-tratos e para a adoção de ações de proteção e acompanhamento do caso.

E no caso da Jorgina, você notou a precária comunicação que havia entre as instituições?

De que forma o conselho tutelar pode melhorar a comunicação entre as instituições e a atenção à criança e sua família? De que modo pode melhorar a sua própria atuação?

Potencializa as ações de atenção integral, acompanhamento e prevenção

Freqüentemente, as ações desenvolvidas pelos diferentes setores na promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes acontecem de forma isolada, por meio de cada política setorial, até quando se dirigem a um mesmo grupo social. Muitas dessas intervenções têm falhado por possuírem um foco demasiadamente estreito e funcionarem isoladamente umas das outras. Na verdade, a complexidade das questões envolvidas com a manutenção dos direitos requer a ação de mais de uma política e que se considere a população de forma integral. Essa complexidade impossibilita que qualquer ator consiga, de maneira isolada, abordar e controlar toda a situação. Para alcançar determinado objetivo, é necessário somar seus recursos aos de outros atores.

A intersetorialidade potencializa os recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos disponíveis, favorecendo a complementaridade e evitando a duplicidade de meios para fins idênticos. Segundo Schlithler (2004), as redes rompem o isolamento das pessoas e organizações, evitam a duplicação de ações e viabilizam a realização de atividades integradas, porque atuam de maneira sistêmica e sinérgica.

A articulação entre os vários atores/instituições e a abertura para a inclusão de novos parceiros ampliam e promovem maior capilaridade e raio de alcance às ações de atenção, ao acompanhamento, à promoção da qualidade de vida ou prevenção da violação dos direitos humanos. Isso ocorre na medida em que um maior número de profissionais passa a olhar e acompanhar o mesmo problema. A maior capilaridade e a descentralização promovem, ainda, o envolvimento dos serviços locais (escolas, unidades de saúde, unidades de ação social etc.) mais próximos ao problema e com maior potencial de intervenção.

Figura 4 – A importância da articulação entre vários atores e instituições

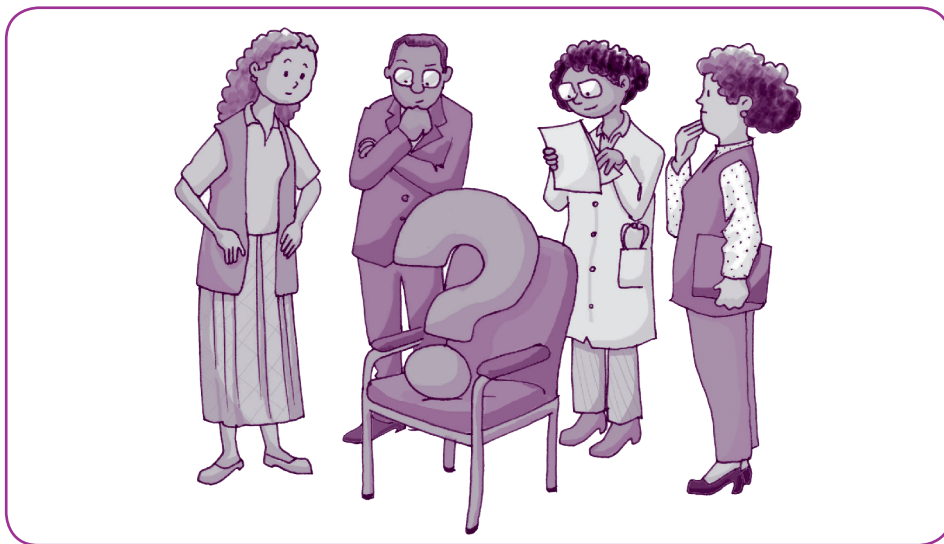



Ilustração: Tibúrcio (2008).

O somar de forças promovido pelo trabalho em rede se reflete, ainda, na maior cobertura das ações preventivas, que devem se estender não somente a crianças e adolescentes que têm os seus direitos ameaçados ou violados e suas famílias, mas para toda a população, incluindo àqueles que se encontram em situações de risco.

Os olhares multidisciplinares e multisetoriais de profissionais de diversas áreas potencializam as ações e os saberes que circulam nessa "rede de conhecimento". Cada um detém um tipo específico de conhecimento advindo de sua formação, experiência de trabalho e setor que representa. Os saberes são colocados à disposição de todos os integrantes que experimentam os ganhos de uma ação conjunta, fortalecendo o atendimento em rede.

O trabalho conjunto entre diversas áreas que apresentam funções e competências específicas aumenta a capacidade efetiva de enfrentamento dos problemas relativos à violação dos direitos, por meio da mobilização desses recursos em prol de um objetivo comum. Propicia, ainda, o aumento da oferta da atenção integral, respondendo aos diferentes aspectos demandados para cada fato.

Uma vez que a violação de direitos tem causas múltiplas e várias conseqüências, configurando situações que requerem encaminhamentos e acompanhamentos sistemáticos, o trabalho em rede possibilita uma combinação de intervenções capaz de promover a atenção integral. Todas as questões passam a ser acompanhadas por profissionais de várias áreas ou especialidades, possibilitando que as ações específicas de cada setor sejam colocadas à disposição para o enfrentamento da questão. O trabalho em rede amplia a possibilidade de ação e de decisão de cada um dos componentes e da rede como um todo.

Para pensar

Segundo seu modo de ver, como a sua atuação no conselho poderia potencializar as ações dos demais atores/instituições integrantes de uma rede de garantia dos direitos da criança e do adolescente? Como a atuação dessas instituições poderia potencializar a sua atuação no conselho?

Potencializa o planejamento e a proposição de ações

Os conselhos dos direitos e os conselhos tutelares têm sob sua responsabilidade a elaboração do plano de ação e de aplicação de recursos, visando à garantia dos direitos da criança e do adolescente. Eles também exercem influência no processo decisório acerca das políticas públicas que garantam os direitos previstos no ECA.

O envolvimento dos potenciais parceiros no processo de planejamento, implantação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes fortalece o atendimento em rede. E à medida que o trabalho em rede potencializa o conhecimento das reais necessidades relacionadas à atenção integral das crianças e dos adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, contribui para o planejamento de políticas, ações e encaminhamentos práticos mais adequados a cada realidade. Além disso, existe maior garantia de que as políticas sejam efetivamente implementadas, visto que são planejadas de forma conjunta, contando, inclusive, com a participação dos setores responsáveis pela sua implementação.

Potencializa a construção do diagnóstico da realidade local e a avaliação e o monitoramento das políticas existentes

Uma das importantes atribuições dos conselhos dos direitos e tutelares é a de acompanhar as ações governamentais e não governamentais dirigidas ao atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. Outra incumbência é a de elaborar o diagnóstico da realidade local, que constitui parte integrante da construção do seu plano de ação.

Várias atribuições do conselho dos direitos são potencializadas pelo trabalho em rede. Alguns exemplos são: proceder ao registro formal das entidades governamentais e não governamentais vinculadas à defesa dos direitos, conhecer e acompanhar as demandas de atendimento, identificando áreas carentes de intervenção e a adequação dos programas existentes.

A proximidade entre os diferentes atores facilita a tarefa de mapear os principais problemas apresentados pelas crianças, pelos adolescentes, bem como os recursos existentes para a atenção a essa demanda. O trabalho conjunto possibilita a construção de um processo unificado de informação (notificação, banco de dados, fluxos etc.) sobre os direitos ameaçados ou violados. Como exemplo, podemos citar a Rede de Proteção de Curitiba, que utiliza uma ficha de notificação de uso comum a cerca de quatrocentos serviços notificadores, incluindo as unidades de saúde, hospitais, escolas municipais e estaduais, serviços de assistência social e de atendimento ao vitimizado (antigo SOS Criança) etc. A comunicação entre os dados da Rede e do Sipia torna possível compreender a realidade vivenciada pelas crianças e pelos adolescentes com direitos ameaçados ou violados.

Para saber mais detalhes sobre a ficha de notificação unificada adotada pela Rede de Proteção de Curitiba e sua utilização, e sobre o banco de dados desse sistema leia o artigo “Redes de proteção: novo paradigma de atuação – experiência de Curitiba” (OLIVEIRA et al., 2004).

Estratégias para a estruturação de um trabalho em rede

Apresentamos, a seguir, cinco elementos que compõem a estrutura de uma rede; eles estabelecem entre si uma relação de complementaridade, ou seja, todos devem ser levados em conta na estruturação da rede:

- **Atores** – são os nós da rede, os sujeitos ativos que interagem, decidem, se expressam, assumem compromissos e atuam diretamente nos projetos.

- **Percepções** – são imagens da realidade, com base nas quais os atores interpretam e avaliam suas ações e as de outros atores (KLIJN et al., 1995 apud MIGUELLETO, 2001).
- **Relações** – expressam a trama de vínculos que se forma na rede, num *continuum* de possibilidades que vai desde a estranheza à confiança (ROVERE, 1998 apud MIGUELLETO, 2001).
- **Recursos** – podem ser financeiros, materiais, humanos, tecnológicos, informacionais, entre outros (ALDRICH, 1979 apud MIGUELLETO, 2001). Os recursos de uma rede estão nela depositados, nas pessoas e nas organizações que a compõem e que os disponibilizam.
- **Regras** – expressam os padrões de comportamento que são criados, reproduzidos ou transformados durante as interações (KLIJN, 1996 apud MIGUELLETO, 2001).

Pontuamos, a seguir, de forma didática, alguns passos para a estruturação do trabalho em rede, ressaltando que eles não acontecem, necessariamente, na ordem proposta.

Figura 5 – A estruturação do trabalho em rede

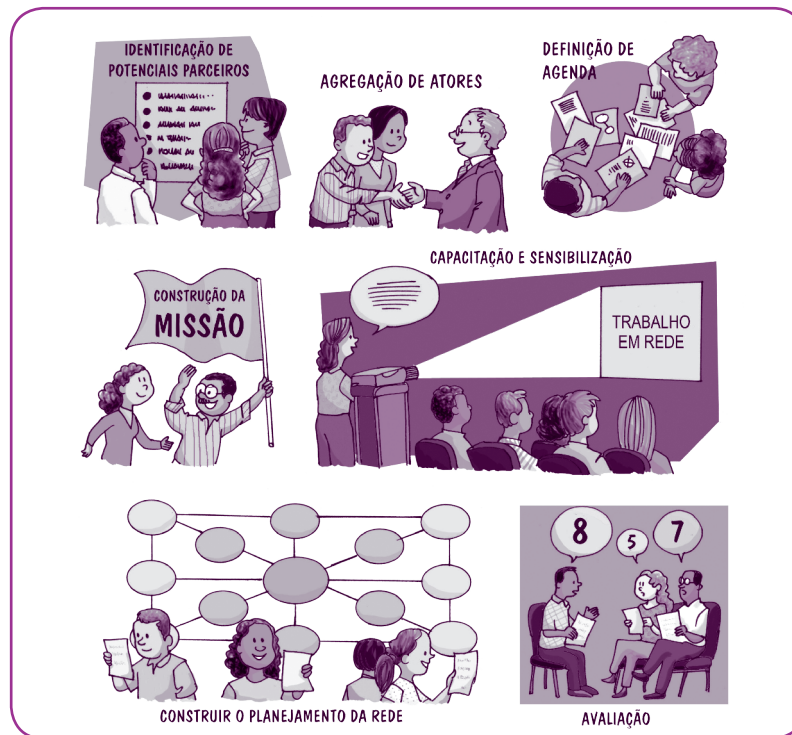



Ilustração: Tibúrcio (2008).

Identificação dos potenciais parceiros

Devem ser mapeados e identificados todas as instituições, projetos e/ou pessoas existentes na região que trabalham direta ou indiretamente com crianças e adolescentes, principalmente os operadores do Sistema de Garantia de Direitos: Defensoria Pública, Delegacia Especial da Criança e do Adolescente, juízes e promotores da área da infância e da adolescência, conselheiros tutelares e dos direitos da criança e do adolescente, Polícia Civil, Militar e Comunitária, parlamentares, programas protetivos e socioducativos, lideranças comunitárias, gestores das áreas da assistência social, educação, cultura, comunicação, saúde e segurança e organizações não governamentais.

Para pensar

Quais são os atores/instituições que você identifica como potenciais parceiros no seu estado/município?

Agregação dos atores

Orienta-se a agregação paulatina dos atores, ou seja, em um primeiro momento devem ser identificados e convidados os atores/instituições mais diretamente ligados e/ou sensibilizados por essa problemática. No primeiro encontro, deve ser explicado o motivo pelo qual foram mobilizados. Em seguida, é importante pedir para que cada ator se apresente e diga o que pensa sobre a questão dos direitos da criança e do adolescente, enfatizando os pontos em que pode contribuir ou apoiar, seja na condição de cidadão, seja como representante de uma instituição. O primeiro contato também é o momento de sensibilizar os participantes para a necessidade de realizar um trabalho integrado, segundo a "metodologia da ação em rede" discutida neste capítulo. Segundo Lopes et al., (2008), é importante " (...) partilhar as perguntas iniciais e a idéia de construção de uma rede e estar atento aos ecos que provavelmente vão indicar as pessoas que podem ser bons parceiros iniciais, já que partilham da mesma intuição" (p. 4). Em um segundo momento, os demais atores/instituições serão integrados à rede.

Para pensar

Em seu estado/município, quais são os atores/instituições que você escolheria para participar dos primeiro e segundo momentos de estruturação da rede? Por quê?

Definição da agenda

Um calendário deve ser definido em conjunto pelos participantes que se propõem a formar uma rede. É importante que as instituições presentes possam pensar e convidar outras pessoas e instituições que sejam potenciais parceiros. Alguns elementos têm que ser previstos na agenda de reuniões dos integrantes da rede: a) acesso à "metodologia da ação em rede" (LOPES et al., 2008); b) acesso aos conhecimentos relacionados ao tema "direitos humanos das crianças e dos adolescentes" e temas correlatos (maus-tratos contra essa população, entre outros); c) apresentação da instituição que representa (missão, valores sobre o problema, alcance de suas ações, público que atende, formas de encaminhamento, capacidade do serviço e contribuição para a construção da rede); d) estímulo e garantia de troca de informações, compartilhamento de experiências, aprendizado conjunto e realização de ações coletivas; e) acesso a informações sobre a realidade local acerca dos direitos violados.

Construção da missão e dos objetivos da rede

Construir conjuntamente a missão e os objetivos da rede, lembrando que esses objetivos devem ser comuns a todos os integrantes, favorecendo, assim, o sentimento de pertencimento e a co-responsabilização pelos resultados. Nesse momento, é fundamental a participação dos conselheiros dos direitos e tutelares, pelo fato de serem os atores que possuem a clara incumbência de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, além de terem uma visão privilegiada dos serviços disponíveis e das necessidades da localidade.

Capacitação/sensibilização continuada

A capacitação deve envolver profissionais de diferentes áreas, principalmente daquelas diretamente ligadas à atenção a crianças e adolescentes em nível local (escolas, creches, unidades de saúde, hospitais, assistência social, entre outras), porque possuem maior potencial de percep-

ção dos direitos ameaçados ou violados e das intervenções adequadas. A capacitação deve ter como objetivo possibilitar o encontro dos atores/instituições das diversas áreas, promovendo a integração entre eles. A participação dos conselheiros na definição dos temas e na apresentação do atendimento oferecido pelos conselhos é fundamental no processo de capacitação/sensibilização dos profissionais que compõem a rede. O caminho inverso também é verdadeiro: conselheiros aprendem muito nesses momentos sobre as especificidades de outros setores.

A seguir, descrevemos alguns conteúdos a serem abordados em uma capacitação:

- Importância do trabalho em rede – pode ser abordada por meio de um estudo de caso
- Estrutura e características do trabalho em rede
- Reconhecimento dos sinais de alerta dos direitos violados da população infanto-juvenil
- Técnicas de abordagem da criança, do adolescente e da família
- Identificação da gravidade do caso
- Atendimento à criança, encaminhamentos, orientações e acompanhamentos necessários
- Notificação: como fazer, fluxo, dentre outros aspectos
- Informações sobre as competências de cada ator/instituição envolvido na rede e fluxos de encaminhamento
- Desenvolvimento de ações de proteção da criança e do adolescente, principalmente de ajuda à família para que possa ter condições de cumprir o seu papel de criar, educar e proteger seus filhos.

Para pensar

Que outros conteúdos você sugere para a capacitação dos integrantes de uma rede de defesa dos direitos da criança e do adolescente?

Construir o planejamento da rede e realizar as ações planejadas

Os membros da rede devem construir, conjuntamente, um planejamento e uma agenda com as ações concretas a serem implementadas, os compromissos e as atividades que desejam desenvolver, zelando para que os

interesses de cada participante sejam contemplados. No planejamento e na agenda devem estar definidas, com clareza, as responsabilidades específicas de cada instituição, bem como as ações que irá realizar em conjunto com os demais atores/instituições.

Realizar o acompanhamento e a avaliação

Para saber mais sobre a formação de uma rede, leia:

- *A perspectiva de rede para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes: uma abordagem para a realidade vivida.* (LOPES et al., 2008).
- *Redes de desenvolvimento comunitário: iniciativas para a transformação social.* (SCHLITHLER, 2004).
- *Como organizar redes de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes?* (GUERRA, 2006).

No Capítulo 2, apresentamos mais detalhadamente a importância dos conselhos dos direitos acompanharem e avaliarem suas ações. Neste momento, apontamos essa mesma necessidade para a atuação da rede de atendimento. A própria estrutura da rede deve ser objeto de avaliação e de ajustes, em seus diferentes aspectos (horizontalidade, autonomia, processo decisório democrático e participativo, participação ativa de todos os integrantes, intercomunicação ampla e transparente etc.), incluindo os resultados alcançados como, por exemplo, o número de parcerias e alianças e o vínculo estabelecido entre seus integrantes.

Desafios do trabalho em rede

A estruturação e a manutenção de ações em rede impõem alguns desafios relacionados aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimentos de atuação e prioridades, manutenção do processo coletivo de decisão, entre outros. Apresentamos, a seguir, algumas dificuldades que podem ocorrer no trabalho; para enfrentá-las é essencial um diálogo franco que possibilite identificar e superar as barreiras que possam comprometer a ação coletiva.

- A maioria dos integrantes da rede vem de diferentes tipos de organização. Por esse motivo, todos devem saber que o trabalho para o qual se propõem a realizar exige permanente construção e implica mudanças culturais e de hábitos arraigados de atuação setorizada e verticalizada. Resistências contra esse novo jeito de trabalhar podem se manifestar no processo de formação de uma rede.
- O trabalho em rede não é alheio a conflitos. Muitas vezes, é difícil conciliar as várias opiniões e interesses particulares e obter consenso geral. O fato de todos os integrantes da rede terem objetivos ou interesses comuns não significa que, ao integrar a rede, passarão a pensar e atuar da mesma forma. O conflito é uma conseqüência inevitável da relação de interdependência; ele deve ser aproveitado em seus aspectos construtivos por meio de constantes negociações (MANDELL, 1990 apud

FLEURY, 2002). É fundamental que todos os integrantes da rede estejam cientes de que conflitos são constitutivos – e não desvinculadores – de um trabalho em rede.

- A participação permanente dos atores na rede é fundamental, sendo necessária a sua constante motivação e integração. A perda de interesse pode afrouxar os laços e nos distanciar da rede. O engajamento, a consolidação de vínculos, o sentimento de pertencimento e a confiança mútua propiciam o fortalecimento da rede, além do respeito ao outro quanto às suas limitações e diferenças, em suas diversas áreas de atuação e conhecimento.
- Redução do poder das organizações sobre o controle das decisões e revisão de relações históricas de poder entre as instituições.
- Competição entre atores e instituições.
- Sobrecarga de trabalho para alguns atores/instituições que compõem a rede.
- Inclusão de órgãos públicos, universidades, associações profissionais.

VOCÊ SABIA QUE

- embora o papel de articulador e de integrante de ações em rede voltadas para a defesa dos direitos e o processo de construção e de manutenção dessas ações sejam atribuições dos conselhos dos direitos e tutelares, os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente têm pouco conhecimento sobre a rede disponível e exercem fraco controle sobre a rede de atendimento em suas respectivas localidades?
- os conselhos enfrentam muitas dificuldades para realizar o registro das entidades e dos programas governamentais e não governamentais, além de não conhecerem a real abrangência do sistema de entidades em seus municípios?
- as dificuldades enfrentadas são reflexos da falta de mobilidade e efetividade dos conselhos e estão associadas à inexistência de um diagnóstico sobre as condições locais?
- realidade similar é relatada pelos conselhos estaduais, que evidenciam pouco acesso à rede de atendimento e pouco conhecimento sobre a situação de crianças e adolescentes em seus estados?

Para saber mais sobre a escassez da rede de atendimento

No Brasil, os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente informaram sobre a escassez da rede de atendimento e a necessidade da criação/integração entre os programas existentes. A situação de escassez é mais

grave quando precisam buscar atendimento para crianças e adolescentes nas seguintes situações: usuários de drogas e álcool (63% dos conselhos municipais apontaram que o atendimento é inexistente e necessário); profissionalização de adolescentes (56%); combate à exploração sexual (51%); programas de semi-liberdade e internação (50%); abrigo (48%); e colocação familiar em famílias naturais ou substitutas (47%).

Para os **conselhos tutelares**, a maior carência de atendimento no país refere-se à oferta de programas de apoio aos dependentes de drogas e álcool (73% dos conselhos tutelares declararam não existir atendimento em seu território de atuação). A oferta desse tipo de atendimento existe, de forma adequada, em apenas 5% dos municípios do país. De forma similar aos conselheiros dos direitos, destacam, ainda: escassez de programas profissionalizantes de preparação de adolescentes para o mercado de trabalho; oferta de abrigos; programas de semiliberdade e internação; programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

Criar os programas necessários e integrá-los aos já existentes de forma eficiente, em rede, é um desafio para que o país ofereça condições melhores para as crianças, os adolescentes e suas famílias.

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007).

Algumas experiências na formação de redes de enfrentamento da violência no Brasil

No Brasil, a elevada freqüência de diversas formas de violência contra crianças e adolescentes vem provocando uma reação na rede de serviços de atendimento destinada a essa faixa etária. O fato já é visível em alguns modelos de ação em rede que vêm se destacando por promover: integração de diferentes atores/instituições; maior capilaridade das ações de atenção e prevenção; atenção integral dos casos, evitando a duplicidade de ações; e o aprimoramento do diagnóstico de cada realidade local.

Em Curitiba/PR, a **Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência**, implantada desde 2000, foi concebida mediante a constatação de que a violência sofrida pela infância e adolescência impõe ao Poder Público e à sociedade civil organizada a necessidade de uma abordagem ampla e integrada para o enfrentamento do problema. Os produtores sociais dessa proposta foram o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba e a Secretaria Municipal de

Saúde. Atualmente, é articulada pela Secretaria Municipal de Saúde e integrada pela Fundação de Ação Social, Secretarias Municipais de Educação, Esporte e Lazer, Abastecimento e Defesa Social, Fundação Cultural de Curitiba, Núcleo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Vítimas de Crime (Nucria), Conselhos Tutelares, Vara da Infância e Juventude e de Crimes contra Crianças e Adolescentes, Ministério Público. Conta com o apoio do Instituto Municipal de Administração Pública, Sociedade Paranaense de Pediatria, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do estado do Paraná – Comissão da Criança e do Adolescente, entre outros.

A rede encontra-se estruturada em uma coordenação municipal, nove coordenações regionais e mais de cem redes locais compostas de forma intersetorial, que integram aproximadamente quatrocentos estabelecimentos notificadores e de acompanhamento conjunto dos casos de violência observados – escolas, unidades de saúde, hospitais, centros de educação infantil, unidades de assistência social (OLIVEIRA et al., 2004; MINAYO; GOMES, 2006).

Em Manaus, estado do Amazonas, a rede tem sido estruturada pelo Serviço de Atendimento à Vítima de Agressão Sexual (Savas), com o entendimento de que, sozinhos, não conseguiriam garantir a continuidade das propostas, e de que todos os segmentos da sociedade precisam trabalhar em conjunto para viabilizar estratégias de curto, médio e longo prazos. Com essa idéia, a rede buscou sensibilizar outros atores, incluindo os meios social, cultural e jurídico. Foram empreendidas parcerias com a Delegacia da Mulher, o Instituto Médico Legal, o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Juizado da Infância e Adolescência e a imprensa (NEVES et al., 2004).

No estado de Santa Catarina, a rede foi formalmente criada em 2004 e encontra-se em processo de implantação. Sua criação foi liderada pelo Ministério Público Estadual e motivada pelo alto índice de maus-tratos registrado pelos Conselhos Tutelares. A população-alvo das ações são crianças e adolescentes de até 18 anos. Atualmente, é constituída pelas Secretarias de Estado da Educação e Inovação, Saúde, Segurança Pública e Defesa do Cidadão, Desenvolvimento Social, Urbano e do Meio Ambiente, Ministério Público, Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e da Exploração Sexual Infanto-Juvenil, Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares, entre outros. Os profissionais que atuam na sua

composição acreditam que, sem o envolvimento de todos os setores citados, não é possível compreender o ciclo da violência, desmistificá-lo e rompê-lo. A rede possui, ainda, muitas possibilidades de ação a serem exploradas, especialmente no âmbito dos municípios, com o maior envolvimento das escolas, postos de saúde, delegacias, conselhos tutelares e dos direitos, promotoria de justiça etc. (MINAYO; GOMES, 2006).

Em Niterói, estado do Rio de Janeiro, foi criada, em 1998, a **Rede Municipal de Atendimento Integrado à Criança e ao Adolescente Vítimas de Maus-Tratos**. O Conselho Tutelar, o Juizado da Infância e Juventude e o Ministério Público motivaram a sua criação para evitar a duplicidade de procedimentos e agilizar o atendimento às vítimas. A rede é composta por um núcleo gestor que inclui Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Educação, Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde e Educação (BARROS, 2005).

Observe que cada uma das redes citadas, embora localizadas em diferentes municípios/estados do país, apresentou um motivo desencadeador para a sua criação. Há também especificidades em relação ao ator que fomentou a sua estruturação, ao público ou problema-alvo, à composição e estrutura de cada rede. Essas especificidades estão diretamente relacionadas à realidade de cada região. Não existe, portanto, um modelo único a ser seguido, uma vez que cada realidade deve ser considerada.

A despeito de todos os obstáculos a serem ainda enfrentados para que alcancemos um atendimento em rede eficaz e que proteja os direitos da criança e do adolescente, reiteramos a relevância do papel dos conselhos dos direitos e tutelares, na rede de atendimento. Relembramos que uma ação em rede é muito mais do que estabelecer uma relação de encaminhamentos ou de saber para onde e como encaminhar os casos dos direitos ameaçados ou violados. Implica estabelecer uma dinâmica de relacionamento horizontal, pautada no respeito e na cooperação entre os diversos membros da rede. Implica, ainda, comprometer-se, juntamente com os demais setores envolvidos, com a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes e com a garantia da qualidade de vida dessa população.

Referências

BARROS, N.V. *Violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes:* Trajetória histórica, políticas sociais, praticas e proteção social. Tese (Doutorado em Psicologia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990:* dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>.

CASTELLS, M. Paper prepared for the UNRISD Conference on Informacion Technologies and Social Development, Palais des Notions. Geneva; [s.n.], 1998.

CAVALCANTI, M.L.T. *A abordagem da violência intrafamiliar no programa médico de família*: dificuldades e potencialidades. 2002. Tese (Doutorado) Instituto Fernandes Figueira, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002.

CEATS. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor; FIA. Fundação da Infância e Adolescência. *Os bons conselhos:* pesquisa "conhecendo a realidade". São Paulo: Ceats/FIA, 2007.

FLEURY, S.M . O desafio da gestão das redes de políticas. In: *Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Publica*, VII, Lisboa, Portugal, p. 8-11, out, 2002.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão publica participativa? *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, v. 1, n. 5, p. 117-136, 2004.

GUERRA, V.N.A. *Como organizar redes de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes?* São Paulo: [FGV], 2006. (Trabalho apresentado no curso Administração para Organizações do Terceiro Setor, Módulo III, Fundação Getulio Vargas, São Paulo).

INOJOSA, R.M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, v. 22, p. 102-10, 2001.

KAUCHAKJE, S. *Gestão publica e serviços sociais.* Curitiba: IBPEX, 2007.

LOPES, J.E.; GONÇALVES, M.T.; PAULA, S.R. A perspectiva de rede para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes: abordagem para realidade vivida. In: SILVA, P.V.B.; LOPES, J.E.; CARVALHO, A. (orgs.). *Escola que protege:* a educação e o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. Ponta Grossa: UEPV; Curitiba: Cátedra UNESCP da Cultura da Paz; UFPR, 2008.

MIGUELLETO, D.C.R. *Organizações em rede.* 2001. Dissertação de mestrado em administração pública. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, p. 51-2, 2001.

MINAYO, M.C.S.; GOMES, R. *Experiências exitosas de prevenção da violência.* Rio de Janeiro: Fiocruz/Claves, 2006. (Relatório final)

NEVES, D.B.S.; RAMIREZ, C.F.G.; BRUM, I.R. Atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual: experiência de Manaus. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Violência faz mal à saúde.* Brasília: MS; 2004.

OLIVEIRA, V.L.A. et al. *Redes de proteção: novo paradigma de atuação* – experiência de Curitiba. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Violência faz mal à saúde*. Brasília: MS; 2004.

ROVERE, M.; TAMARGO, M.C. *Redes y coaliciones o como ampliar el espacio de lo posible*. [S.l.:s.n.], 2005. Disponível em: < www.gestionsocial.org>.

SCHERER-WARREN, I. Gestão em rede. In: *Seminário nacional de experiências na atenção à violência doméstica e sexual:* conquistas, desafios e proposições, Anais... Curitiba, 2006.

SCHLITHLER, C.R.B. *Redes de desenvolvimento comunitário:* iniciativas para a transformação social. São Paulo: Global; IDIS, 2004. (Coleção Investimento Social).

5. Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente

Francisco Sadeck

Neste capítulo, refletimos sobre o financiamento de políticas sociais voltadas para crianças e adolescentes. Discutimos sobre orçamento público e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) para que você, conselheiro tutelar ou dos direitos, tenha acesso a instrumentos que o ajude em sua tarefa de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

De acordo com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), esse financiamento deve ser compartilhado entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. No entanto, há grandes desafios para a consolidação do modelo proposto na legislação. Em primeiro lugar, o financiamento compartilhado deve ser pautado por planejamentos integrados, que indiquem as ações prioritárias e os resultados a serem alcançados em um determinado intervalo de tempo. Infelizmente, as iniciativas de planejamento ainda são isoladas e, por vezes, não utilizadas como referência para a definição da partilha dos recursos das políticas sociais.

Outra questão relacionada ao financiamento é a de que, na composição do custo de uma ação, devem estar previstos recursos da União, do estado e do município. Isso raramente acontece; é mais comum observarmos ações sobrepostas do que propriamente um equilíbrio de financiamento.

Outro aspecto importante em relação ao financiamento de políticas sociais diz respeito aos fundos específicos. Os fundos são instrumentos de democratização do financiamento dessas políticas, uma vez que a destinação dos seus recursos requer aprovação do conselho, cuja

composição é paritária. Assim, a sociedade civil e o governo definem a destinação dos recursos alocados nos fundos hoje existentes, possibilitando uma maior transparência no planejamento e na execução financeira.

Para monitorar o financiamento das políticas sociais, o conselho dos direitos de crianças e adolescentes precisa conhecer o orçamento destinado a cada área, distinguindo os valores reservados para transferência intergovernamental e os valores destinados do próprio orçamento. No caso da atenção aos direitos de crianças e adolescentes, essa tarefa requer o conhecimento de diversas políticas setoriais e a articulação com os conselhos que controlam essas políticas.

Os conselhos tutelares, por sua vez, devem conhecer a realidade local para influenciar na destinação dos recursos para execução das políticas sociais públicas. Esse papel é fundamental para garantir que os direitos de crianças e adolescentes sejam cumpridos e priorizados pelo Poder Público e, para tanto, é fundamental a articulação do conselho tutelar com o conselho dos direitos.

Orçamento público

O orçamento público tem tudo a ver com o nosso dia-a-dia. Grande parte das receitas governamentais, ou seja, do dinheiro que o governo arrecada, sai do nosso bolso, direta ou indiretamente. Quando compramos pãezinhos ou arroz, pagamos a conta da luz ou da água, por exemplo, repassamos uma parcela do que ganhamos para o governo, em forma de impostos indiretos, embutidos no preço das mercadorias e das tarifas dos serviços públicos. Há também impostos diretos, como o imposto de renda, pago por milhões de pessoas quando recebem o salário mensal ou quando prestam serviços para alguma empresa, ou para outra pessoa.

É com o dinheiro que esperam receber dos tributos (impostos, taxas e contribuições) que os governantes estimam e definem seus gastos todos os anos. Uma parte dos recursos é gasta em nosso benefício, uma vez que somos usuários dos serviços prestados e das obras construídas pelo governo, seja a canalização de um córrego na periferia, seja a modernização de um aeroporto, a abertura de novas vagas na creche do bairro, ou a contratação de mais atendentes para os postos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Ministério da Previdência Social.

A importância do orçamento público não é apenas econômica, mas principalmente política e social; é por meio dele que são decididas quais obras serão prioritárias, qual promessa de campanha será cumprida e qual reivindicação popular será atendida.

Para os conselhos dos direitos e tutelares a responsabilidade é ainda maior do que para o resto da população. Com base no orçamento, os conselheiros podem atuar para garantir recursos e priorizar políticas destinadas a crianças e adolescentes.

A atuação nas discussões acerca do orçamento público fortalece o papel dos conselhos dos direitos de acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e o dos conselhos tutelares de zelar pelo cumprimento dos direitos, de acordo com a resolução 113 do Conanda.

Para pensar

Relembrando o caso do André, morador do município de Santana do Grajaú, apresentado no Capítulo 2, responda:

Como a atuação qualificada dos conselhos sobre o orçamento público poderia garantir material pedagógico especial para o menino?

De que modo o conselho poderia ajudar a promover políticas educacionais de qualidade para crianças e adolescentes com necessidades diversas?

Após ampla negociação, o orçamento público se transforma em um conjunto de documentos legais em que os governos (federal, estadual e municipal) deixam claro como pretendem gastar os recursos arrecadados com os impostos, contribuições sociais e outras fontes de receita, pagos pela população.

A elaboração do orçamento é obrigatória. Todos os anos os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República) devem fazer a proposta de orçamento e enviá-la para discussão e votação na Câmara Municipal, no caso do município, na Assembléia Legislativa, no âmbito do estado, e no Congresso Nacional, quando se tratar da União. O resultado dessa discussão é a votação de uma lei – a Lei Orçamentária –, que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos.

Na lei do orçamento são estimadas todas as receitas e fixadas as despesas para o ano seguinte.

O orçamento demonstra o programa de trabalho de toda a administração pública. Tudo aquilo que o governo poderá gastar deve estar descrito na lei orçamentária: salário dos funcionários públicos, pagamento de dívidas, pensões e aposentadorias, programas sociais etc.

Figura 1 – Lei orçamentária

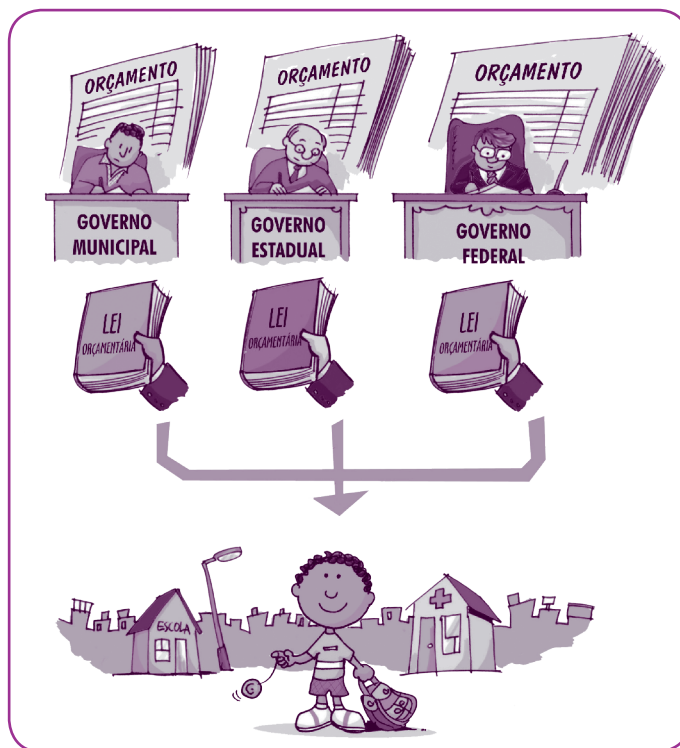



Ilustração: Tibúrcio (2008).

Os gastos não previstos não poderão ser realizados. Nenhum governo pode construir uma escola ou um centro esportivo, ajudar famílias carentes ou aumentar o salário dos professores, por exemplo, se não estiver autorizado pelo orçamento a aplicar recursos em ações dessa natureza.

Para pensar

Você sabe como é elaborado o orçamento no seu estado/município? Você participa da sua elaboração?

Procure a secretaria a qual o conselho está ligado e informe-se sobre os prazos e possíveis formas de participação.

Os conselhos dos direitos e tutelares exercem importante papel na fiscalização do orçamento público, verificando se as suas funções estão sendo cumpridas. A seguir, descrevemos as principais funções e características do orçamento público:

- **Decisão política** – algumas pessoas querem mais creches, mais universidades e melhores salários para os professores. Outras desejam transporte escolar passando perto de casa, mais espaços de lazer e postos de saúde. Muitas querem criar empregos e baratear o preço dos remédios. Para outras, é prioritário reduzir impostos e investir na área social. Ou seja, os interesses são diferentes e até conflitantes. Ao elaborar o orçamento, os governantes fazem escolhas políticas, definindo as prioridades de governo, que vão muito além de questões sociais. As decisões envolvem grupos de interesse com os quais os governantes têm compromissos dentro e fora do país. Por isso, os conselheiros dos direitos e tutelares devem ficar atentos às decisões sobre o destino dos recursos públicos, intervindo no processo orçamentário para defender as propostas de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes do seu município.

Para pensar

Quais são as políticas prioritárias para a infância e a adolescência no seu município? Elas são contempladas no orçamento?

- **Planejamento** – o orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o orçamento, o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para garantir, entre outras coisas, que os serviços e as obras em andamento tenham continuidade ao longo do ano e que não haja cortes repentinos em programas sociais ou atrasos no pagamento de aposentados e pensionistas, por exemplo.
- **Distribuição de renda** – o orçamento público funciona como redistribuidor de renda, quando tira recursos de vários setores da sociedade e os aplica em outros, para gerar desenvolvimento, criar empregos, combater a pobreza e tornar o país menos injusto socialmente. Essa escolha política depende muito da organização e da pressão da sociedade e dos conselhos, uma vez que melhorar a distribuição de renda e garantir a justiça social significa, em muitos casos, contrariar interesses de grupos e setores poderosos. Quando o governo decide aplicar uma fatia maior dos recursos em benefício de apenas uma parcela da sociedade, dizemos que o gasto está sendo focalizado. Mas se toda a população pode ser potencialmente beneficiada pelos gastos públicos, então o gasto é universal. O gasto com educação, por exemplo, é universal. Todas as pessoas, ricas e pobres, podem ter acesso à educação pública.

- **Democracia** – em um regime democrático, nenhum governante pode decidir sozinho de que forma gastar os recursos públicos ou optar, sozinho, pelo aumento de impostos para arrecadar mais e pôr em prática o plano de governo que divulgou na sua campanha eleitoral. Essas decisões envolvem o Executivo e o Legislativo; só depois que o orçamento for aprovado pelo Legislativo é que os órgãos e as entidades da administração pública poderão aplicar os recursos naquilo que foi previsto.

- **Transparência governamental/controle social** – o orçamento (municipal, estadual ou federal) é público. Todas as pessoas podem e devem ter acesso aos números e ao destino do dinheiro que os governantes arrecadam. Esse dinheiro pertence não a um grupo de pessoas, mas a todos nós. Além de conhecer o conteúdo do orçamento e de se organizar para participar de sua elaboração, os conselhos dos direitos e tutelares devem acompanhar a sua execução (a aplicação dos recursos), evitando o descumprimento da Lei Orçamentária, o desperdício e desvio de dinheiro público e garantindo a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Isso é o que chamamos de controle social.

- **Direito à informação** – qualquer cidadão pode ter acesso aos dados orçamentários da União, do estado e do município. Na União, o Senado Federal disponibiliza as informações orçamentárias pelo sistema "Siga Brasil", via internet. Quando esses dados não estão disponíveis na internet ou em outros meios de informação, é preciso entrar em contato com a Secretaria Estadual ou Municipal de Planejamento (ou o órgão responsável pela elaboração do orçamento) para se informar sobre a modalidade de consulta. A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), garante esse direito. Muitas vezes é necessário fazer pressão política para se ter acesso às informações necessárias à participação e ao controle social. Esse direito é imprescindível para que haja a democratização do processo orçamentário; sem acesso à informação, torna-se impossível monitorar e controlar os gastos públicos.

Para pensar

Seu estado/município fornece acesso às informações orçamentárias?
No caso de não conseguir acessá-las, você sabe que o Ministério Público pode ajudá-lo a obter os dados?

- **Força de lei** – apesar de ser uma lei, o orçamento é apenas **autorizativo**, ou seja, ele não obriga o governo a aplicar todos os recursos reservados para uma obra, um programa ou uma ação. Por causa desse caráter autorizativo, muitas vezes os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e o

presidente) usam o orçamento como "moeda de troca", liberando verbas ou aprovando a execução de obras e atividades de interesse de vereadores, deputados estaduais e federais e senadores, em troca de apoio aos projetos governamentais. Ou seja, favorecendo a política da "compra de apoios", "troca de favores", que, na maioria das vezes, beneficia mais os políticos do que a população. Portanto, incluir uma reivindicação de obra no orçamento da sua cidade não é garantia de que essa obra sairá do papel. Espera-se que os conselhos dos direitos e tutelares se articulem e busquem meios de pressão política para que as políticas para a infância e adolescência sejam executadas.

O orçamento público obedece a um conjunto de normas chamado **princípios orçamentários**. Esses princípios estabelecem as regras gerais para a elaboração e o controle do orçamento da União, dos estados e municípios. Os conselhos dos direitos e tutelares devem atuar de modo a garantir o seu cumprimento. Desse modo, é favorecido o controle social, qualificada a ação dos conselhos no orçamento público e garantida a priorização de políticas para crianças e adolescentes.

Os princípios orçamentários são: **unidade** (cada cidade, cada estado ou a União tem um único orçamento); **universalidade** (todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na Lei Orçamentária); **anualidade** (o orçamento público vigora por um período limitado de tempo); **exclusividade** (a Lei Orçamentária deve conter apenas matéria financeira); **legalidade** (para ter validade, o orçamento anual precisa se transformar em lei); **equilíbrio** (as despesas devem corresponder ao valor das receitas estimadas); **publicidade** (deve ter ampla divulgação para que o cidadão saiba como são empregados os recursos arrecadados por meio de impostos, contribuições e outras fontes de receita) e **participação** (gestão participativa/orçamento participativo, art. 44 da Lei n.10.257, de 10/07/2001) (BRASIL, 2001). A gestão participativa está no âmbito da competência municipal (BRASIL, 1988, art. 182), caracterizando um de seus instrumentos de execução da política de desenvolvimento urbano, em nível local. Nos âmbitos estadual e federal não é obrigatória a observância do princípio da gestão participativa.

No que se refere à publicidade, o orçamento do governo federal deve ser publicado no Diário Oficial da União, assim que for sancionado pelo presidente da República. Os orçamentos do Distrito Federal, dos estados

Para saber mais sobre orçamento participativo leia:

- *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais*, disponível no site do Fórum Nacional de Participação Popular;
- *Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS*, disponível no site da Prefeitura de Porto Alegre;
- *Como funciona o orçamento participativo da Secretaria de Orçamento Participativo da Prefeitura de Olinda/PE*, disponível no site da Prefeitura de Olinda;
- *Orçamento Participativo da Prefeitura do Recife/PE*, disponível no site da Prefeitura de Recife.

e dos municípios também devem ser publicados nos respectivos Diários Oficiais, ou em jornal de ampla circulação na cidade. Já aquelas prefeituras de cidades pequenas, que não possuem jornal próprio ou internet, podem afixar a Lei Orçamentária até na porta da prefeitura.

Para pensar

No seu município tem orçamento participativo? Como ele funciona?

Você considera o processo de participação popular no orçamento municipal eficaz no sentido de assegurar as demandas da sociedade?

Em todo orçamento público, há dois tipos de despesas previstas:

- **Despesas obrigatórias** – são aquelas previstas em lei. A maioria dos recursos já está comprometida com as despesas obrigatórias, como salários dos funcionários públicos, aposentadorias, pensões e benefícios da previdência social, funcionamento de escolas e hospitais, repasses obrigatórios para estados e municípios e, principalmente, refinanciamento, juros e a amortização das dívidas externa e interna. Algumas despesas com políticas sociais, como saúde, educação e previdência, constam na relação das despesas obrigatórias. Elas estão descritas na Constituição Federal e são resultado de muita luta dos movimentos sociais, da sociedade civil organizada. Assim, esses gastos, essenciais para garantir direitos básicos de cidadãos e cidadãs, não são condicionados às escolhas políticas dos governantes.
- **Despesas discricionárias** – são aquelas em que o governo pode aplicar os recursos como quiser. No entanto, com tantas despesas obrigatórias, sobra pouco para destinar às novas obras ou para aumentar o número de pessoas atendidas pelos programas sociais, por exemplo. O recurso que "sobra" para aplicar (menos de 1/4 do orçamento federal, nos últimos anos) é motivo de muitas disputas entre interesses diversos. Ainda que não sejam obrigatórias, essas despesas devem ser debatidas, devem estar inseridas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), cabendo o mesmo processo de avaliação e prestação de contas.

Para pensar

Em relação às despesas obrigatórias, você sabe os **mínimos constitucionais** de investimento em políticas sociais que seu estado/município deve cumprir? Esses mínimos estão sendo cumpridos?

De que forma, no seu município, os recursos estão sendo aplicados?

Conhecendo a realidade e as necessidades locais, em que ações os recursos seriam mais bem empregados?

Mínimos constitucionais são vinculações de recursos para as políticas públicas expressas na Constituição Federal. Por exemplo, na área de educação o art. 212 fala que a União aplicará no mínimo 18% do total da arrecadação, incluindo transferências. Para estados e municípios a aplicação é de pelo menos 25%.

O ciclo orçamentário

Três leis compõem o ciclo orçamentário:

- **Plano Plurianual** (PPA) – é o planejamento de longo prazo. Define as estratégias, diretrizes e metas do governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do prefeito, governador ou presidente e vigora até o primeiro ano de mandato do próximo governante, de forma a garantir a continuidade política e administrativa.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO) – define as metas e as prioridades do governo, ou seja, as obras e serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo e na sua discussão, votação e aprovação, pelo Legislativo.
- **Lei Orçamentária Anual** (LOA) – nessa lei o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. A LOA é composta de três esferas:
    - **orçamento da seguridade social** – abrange todos os órgãos e entidades envolvidos nas ações relativas à saúde, previdência e assistência social;
    - **orçamento fiscal** – abrange todos os outros órgãos e entidades não incluídos nos demais orçamentos;
    - **orçamento de investimento das empresas estatais** – corresponde às despesas com obras e equipamentos. As demais despesas, como salário de funcionários e manutenção de atividades das estatais, não são previstas na Lei Orçamentária; elas estão incluídas apenas na contabilidade das próprias empresas estatais.

O papel das três leis (PPA, LDO e LOA) é integrar as atividades de planejamento e orçamento para assegurar o sucesso da ação governamental nos municípios, nos estados e no país.

Também chamado de ciclo integrado de planejamento e orçamento, o ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, que tem início com a elaboração do PPA e se encerra com o julgamento, pelo Poder Legislativo, da última prestação de contas do Poder Executivo.

O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

Figura 2 – Ciclo orçamentário

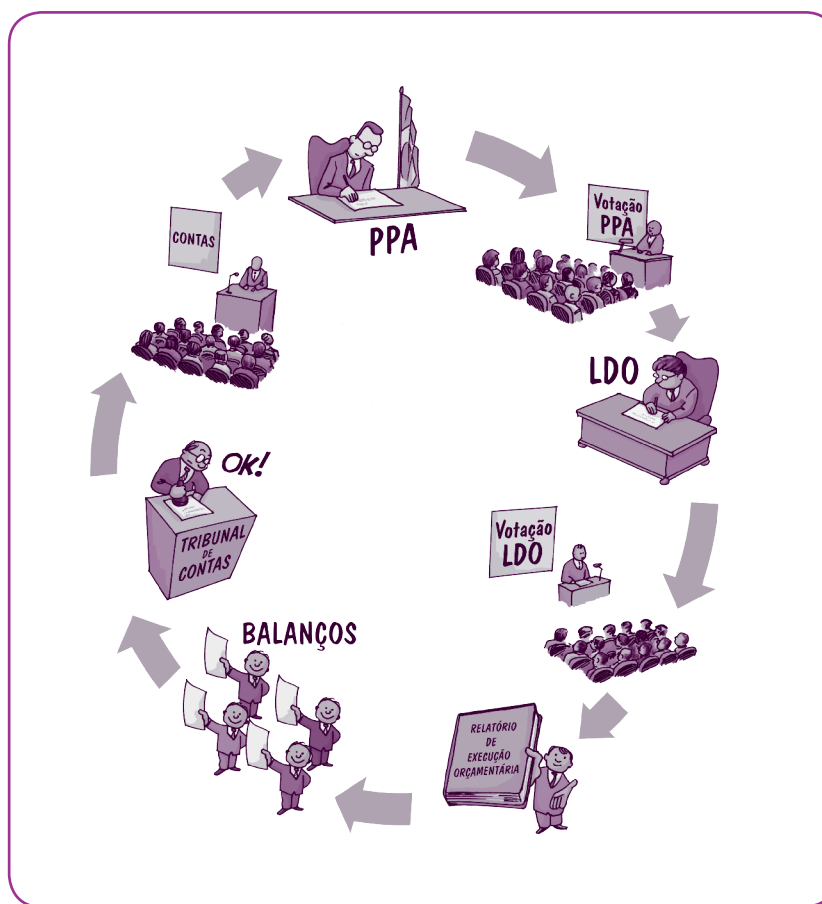



Ilustração: Tibúrcio (2008).

As três leis que regem o ciclo orçamentário são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

PASSO-A-PASSO DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

1. O ciclo orçamentário tem início com a elaboração da proposta do PPA pelo Poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito.

2. Os membros do Legislativo discutem, apresentam emendas e votam o projeto de lei do PPA até o encerramento da sessão legislativa.

3. Com base no PPA, o Executivo formula a proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo prioridades e metas de governo. Os governantes recém-empossados baseiam-se no PPA elaborado pelo governo anterior.

4. Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa para examinar, modificar e votar o projeto da LDO. Do contrário, o recesso pode ser suspenso até que a LDO seja aprovada.

5. O Poder Executivo formula a proposta de Lei Orçamentária Anual de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária obedece às regras da LDO.

6. O Poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa. Caso contrário, o recesso é suspenso até que a votação seja concluída.

7. Os órgãos e entidades da administração pública executam seus orçamentos, estando sujeitos à fiscalização e ao controle interno do respectivo poder, bem como ao controle externo (Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas).

8. Publicação do relatório de execução orçamentária, de acordo com a LRF – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

9. Conforme determina a Constituição Federal, 30 dias após o final de cada bimestre o Executivo deve divulgar um relatório resumido da execução orçamentária.

10. De acordo com determinações da LRF, os três poderes divulgam relatório de gestão fiscal trinta dias após o final de cada quadrimestre. Isso permite comparar a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação.

11. Após o encerramento do exercício financeiro, o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais, de todos os órgãos e entidades da administração pública. Cada poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – elabora sua prestação de contas separadamente.

12. O Executivo apresenta suas contas do ano anterior ao Legislativo, no máximo sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

13. O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e dos demais poderes.

14. O Legislativo julga as contas apresentadas pelo Executivo.

15. O Executivo divulga relatório de avaliação da execução PPA.
16. As etapas de três a quinze repetem-se por outros três anos consecutivos.
17. No quarto ano, o processo recomeça com a elaboração de um novo PPA.

As etapas do ciclo orçamentário são semelhantes na União, nos estados e nos municípios. As diferenças podem estar nas datas-limite de cada um deles. Os prazos dos estados são definidos na Constituição Estadual e no regimento interno da Assembléia Legislativa. Já os prazos dos municípios são estabelecidos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Para pensar

Responda as indagações a seguir sobre a atuaçao dos conselhos dos direitos e tutelares no ciclo orçamentário do seu estado/município.

Os conselhos tutelares são chamados para ajudar na elaboração do orçamento, de acordo com o art. 136, inciso IX do ECA?

Os conselhos dos direitos e tutelares realizam articulações para incluir políticas de infância como prioridade na LDO, tanto no Executivo quanto no Legislativo?

Você observa alguma articulação para assegurar e aumentar os recursos para políticas de infância na LOA, tanto no Executivo quanto no Legislativo? Como ela ocorre?

O que os conselhos dos direitos e tutelares podem fazer para garantir o controle social sobre os gastos públicos no seu estado/ município?

Tem havido situações de contingenciamento (ver definição mais adiante) de recursos do orçamento em sua localidade? Isto afetou as ações do conselho?

Você tem acesso ao relatório de execução orçamentária e à prestação de contas?

Qual o prazo para o Legislativo julgar a prestação de contas do Executivo?

O processo orçamentário

O processo orçamentário diz respeito ao papel de cada poder no orçamento público: como o orçamento é elaborado, discutido e aprovado e como a execução de suas ações é fiscalizada e avaliada. Cada poder tem papel específico nesse processo: ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei e executá-los; ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as

propostas orçamentárias e julgar as contas apresentadas pelos chefes do Executivo – prefeitos, governadores e presidente da República.

Há órgãos encarregados da fiscalização e do julgamento das contas, como os Legislativos e os Tribunais de Contas. Os cidadãos também têm obrigações e direitos no processo orçamentário. É questão de se preparar para participar, expondo suas propostas e reivindicações.

Quatro etapas do processo orçamentário serão destacadas a seguir: a elaboração do projeto de lei, a etapa de discussão/votação do projeto de lei, a efetiva execução orçamentária e financeira e a avaliação e o controle das despesas realizadas.

A elaboração do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Executivo; em nenhuma esfera o Poder Legislativo pode propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, apenas o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA. Os vereadores não apresentam tais projetos, mas podem modificá-los por meio de emendas, quando enviados ao Legislativo para discussão e votação, como será visto no próximo ponto.

Ainda não há normas específicas para a elaboração do PPA e da LDO, pois a Constituição Federal, que criou esses instrumentos, determinou que as regras fossem fixadas em lei complementar. Até hoje, no entanto, tal lei não foi votada pelo Congresso Nacional. Ela substituirá a Lei n. 4.320, de 1964, que estabelece as normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual e execução orçamentária em todos os âmbitos governamentais: municipal, estadual e federal.

Geralmente, o processo de elaboração é dirigido pela Secretaria de Planejamento (Seplan), com base no levantamento enviado por todas as outras secretarias, que apontam as necessidades de gastos de cada área sob a sua responsabilidade. Cabe à Seplan compatibilizar a demanda por recursos com o total da receita que o governo espera arrecadar.

Ao elaborar a proposta, a Seplan leva em conta uma série de parâmetros, como expectativa de crescimento do PIB, média cambial, previsão de receita, metas de inflação e montante do refinanciamento da dívida pública. Os Poderes Legislativo e Judiciário também enviam suas propostas à Seplan para serem integradas ao orçamento geral.

O chefe do Poder Executivo conta com uma equipe de assessoria política e técnica para definir a proposta de orçamento. É importante que essa assessoria conheça a realidade econômica e social do país, do estado ou do município. Ela precisa saber de onde vem a receita, como calcular a arrecadação e distribuir os recursos de acordo com as demandas de cada área e os objetivos e as metas governamentais.

Os conselhos dos direitos têm o papel de garantir que o seu plano de ação e as diretrizes e metas elencadas como prioritárias para as políticas sociais públicas, destinadas a crianças e adolescentes, sejam contempladas nas leis orçamentárias. Cabe aqui apresentar o exemplo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que participou ativamente da discussão do PPA 2008-2011 do governo federal. O Conanda determinou as diretrizes das políticas para infância e a adolescência que deveriam ser incluídas no PPA, como a inclusão do Sinase, do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, dentre outros.

VOCÊ SABIA QUE

- a inclusão do plano de ação dos conselhos municipais dos direitos no Plano Plurianual (PPA) dos municípios foi realizada por 78% dos conselhos, sendo, de maneira integral, em 29%, e de maneira parcial, em 49%?
- 22% dos conselhos não conseguiram levar, nem mesmo parcialmente, aspectos de seus planos de ação para o Poder Executivo Municipal?
- entre os conselhos estaduais dos direitos, 48% tiveram seus planos de ação parcialmente incluídos no orçamento estadual, 26% tiveram seus planos inseridos integralmente e os planos dos outros 26% não foram incluídos?

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais e 96% dos conselhos estaduais de direitos.

O conselho estadual de Minas Gerais também conseguiu resultados positivos com a participação na elaboração do PPA estadual, chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Desta forma, houve a priorização da criança e do adolescente na agenda governamental refletida em recursos e políticas públicas.

Para pensar

Como ocorre o processo de elaboração do orçamento pelo Executivo no seu estado/município?

O seu conselho tutelar participa junto ao Poder Público na definição de metas e políticas para a infância e adolescência?

O conselho dos direitos tem determinação nas políticas públicas para a infância no seu estado/município?

Em relação à **discussão e votação** do orçamento, a Constituição Federal determina que as propostas de PPA, LDO e LOA sejam analisadas, discutidas e votadas pelo Congresso Nacional, no caso da União, pela Assembléia Legislativa, na esfera dos estados e pela Câmara Municipal, no âmbito dos municípios. Em todas as casas do Legislativo, a proposta é primeiramente analisada por uma comissão de parlamentares e, depois, apreciada por todo o plenário.

Os parlamentares podem apresentar emendas, individual ou coletivamente, ao projeto original. No caso da LOA, podem, por exemplo, modificar a alocação de recursos e alterar a dotação orçamentária prevista para cada órgão ou entidade pública. No entanto, qualquer alteração precisa obedecer a algumas regras, entre as quais: não aumentar o total de despesas previsto no orçamento; ao incluir nova despesa ou aumentar despesa já prevista, indicar os recursos a serem cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto; ser compatível com as disposições do PPA e da LDO; respeitar os limites de valor para as emendas individuais; e não cancelar despesas com pessoal, benefícios da previdência, transferências constitucionais, juros e amortização da dívida pública.

Após a aprovação do Legislativo, a proposta volta ao Executivo para sanção ou veto às emendas incluídas pelos parlamentares. O veto é apreciado pelo Legislativo, podendo ser aprovado ou derrubado.

O processo de articulação dos conselhos dos direitos e tutelares para a participação na elaboração da LOA terá mais consistência e efetividade se for iniciado desde as discussões preliminares da elaboração do PPA e da LDO. Porém, se não houver esta oportunidade de interlocução, ainda há a possibilidade de articulação direta junto ao Legislativo, por meio da apresentação de emendas ao orçamento, antes da votação da LOA.

Essa prática normalmente resulta enorme ganho social, uma vez que possibilita a alocação de recursos para a garantia e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Além disso, evita que a decisão sobre o que é ou não prioritário fique apenas nas mãos do Poder Executivo.

Figura 3 – Emendas ao orçamento

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Em relação ao orçamento de 2007, votado em 2006, o Conanda articulou com organizações da sociedade civil e a Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente, do Congresso Nacional, a apresentação de uma emenda de 1 bilhão de reais para garantir o atendimento das creches pelo Fundo da Educação Básica (Fundeb). Até então, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Fundeb passava por discussões para inclusão das creches no texto da lei. O Conanda percebeu, no entanto, que sem recursos não seria possível atendê-las, ainda que fossem contempladas no texto da lei. Com esse importante passo na alocação de recursos, as creches puderam fazer parte do Fundeb, inclusive com previsão de recursos.

Para pensar

Há algum canal de participação da sociedade no orçamento do seu estado/município?

Existe alguma iniciativa/parceria dos conselhos tutelares e dos direitos com o Legislativo local?

Há uma frente parlamentar da infância e adolescência no Legislativo de seu município?

No que concerne à aprovação do orçamento, nem sempre o Poder Legislativo consegue apreciar e votar o projeto enviado pelo Executivo dentro do prazo constitucional – o encerramento da sessão legislativa. Em todas as esferas de governo, o Legislativo não entra em recesso até a aprovação do orçamento. No entanto, a Constituição Federal não diz o que acontecerá se a lei não for sancionada até o dia 31 de dezembro (como sabemos, a LOA deve entrar em vigor em 1º de janeiro). Por isso, diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) têm estabelecido regras para a execução provisória do orçamento até que este seja votado e sancionado.

Algumas LDOs autorizam a utilização provisória dos recursos de forma genérica, normalmente um duodécimo (1/12) do total do orçamento por mês até a aprovação da LOA. Outras, mais rígidas, autorizam a execução orçamentária apenas para atender alguns tipos de despesas consideradas inadiáveis, como transferências constitucionais, pagamento de pessoal e de juros e encargos de dívidas.

Enquanto o orçamento não for votado em seu município, o prefeito não poderá, por exemplo, iniciar uma nova obra como o calçamento das ruas de um bairro da periferia, mesmo que os recursos fiquem "parados" no caixa da prefeitura. Por isso, é importante acompanhar de perto o processo de discussão e votação da Lei Orçamentária. Além de defender os interesses da coletividade, a participação popular pode contribuir para que o orçamento seja votado dentro do prazo e garantir recursos para políticas consideradas prioritárias.

Sobre a **execução orçamentária e financeira**, depois que a LOA é publicada no Diário Oficial e passa a valer, os órgãos e entidades da administração pública começam a executar o orçamento, ou seja, passam a

realizar as atividades programadas e a aplicar o dinheiro de suas dotações orçamentárias.

Até trinta dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelece o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira, de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Entre outras determinações, a LRF fixa limites para despesas com pessoal e para a dívida pública, além de proibir a criação de despesas de duração continuada (mais de dois anos), sem que haja uma fonte segura de receitas. É o respaldo jurídico ao modelo econômico hoje vigente no país. Seu conteúdo é dirigido ao ajuste das contas da União, dos estados e municípios.

Com a criação do cronograma mensal de desembolso, o governo ajusta o ritmo de execução do orçamento ao fluxo dos recursos, mantém o equilíbrio entre receita e despesa e garante verba, em tempo hábil, às unidades administrativas, visando melhorar a execução do seu programa de trabalho.

Os órgãos e entidades da administração pública devem seguir à risca o que está determinado na lei, não gastando nada além do estipulado para cada programa ou atividade. Muitas vezes, no meio do caminho, o governo reavalia a estimativa de receita e reduz o limite autorizado de despesas para cumprir a meta fiscal (o quanto se espera gastar a menos do que o total arrecadado), ou aumenta a autorização para a despesa, mediante excesso de arrecadação.

A cada dois meses, o Executivo reavalia as estimativas de receitas e despesas, para verificar se a meta fiscal será cumprida. Se necessário, para cumprir a meta, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário reduzem temporariamente os limites para a realização de despesas. Esta redução é chamada de "contingenciamento".

O conselho dos direitos pode solicitar ao Poder Executivo relatórios periódicos da execução orçamentária. De posse dessas informações, é possível analisar a liberação dos recursos e propor alterações/adequações necessárias ao atendimento das necessidades de crianças e adolescentes, inclusive alterar prioridades no decorrer do ano. Os conselhos tutelares, por sua vez, podem ser importantes parceiros na análise da execução

orçamentária, indicando quais alterações possíveis devem ser feitas, de modo a contemplar a realidade social do município.

Para pensar

Você tem acesso às informações sobre a execução orçamentária do seu estado/município?

Sabe quanto o governo gasta em políticas para a infância e a adolescência?

O conselho dos direitos solicita/recebe periodicamente relatórios sobre orçamento das políticas para infância e a adolescência?

Para **avaliação e controle do orçamento**, após o encerramento de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço geral das receitas arrecadadas e das ações e despesas executadas ao longo do ano. Essa prestação de contas é analisada pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas da União, do estado ou do município.

Os órgãos e entidades que executam os orçamentos estão sujeitos à fiscalização por órgãos internos e externos. Eles devem prestar contas de suas realizações e gastos, periodicamente. A prestação de contas deve ser pública, acessível a todo e qualquer cidadão e não apenas aos órgãos de fiscalização e controle do próprio governo. Além disso, é disponibilizada pela Seplan (ou outra instituição responsável pelo orçamento no seu município), pelo Legislativo ou Tribunal de Contas.

Vale ressaltar que os controles – oficial e social – ocorrem quando o orçamento está em execução. O controle interno é feito pelos órgãos da administração direta – no caso da União, os Ministérios e a Controladoria Geral. O controle externo é feito pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

No controle social, realizado pela sociedade e pelos conselhos dos direitos e tutelares, um importante parceiro é o Ministério Público (MP). O MP não discute, não vota nem aprova o orçamento. Porém, é chamado para intervir legal e penalmente quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle social, interno ou externo. Ele age, portanto, como um fiscal da lei. Se determinada lei não está sendo cumprida, ou está sendo aplicada de maneira equivocada, o MP possui mecanismos para impor a sua correta aplicação.

No caso da evasão escolar, descrito no Capítulo 2, o MP atuou por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A prefeita de Santana do Grajaú foi então obrigada a fazer alterações no orçamento para que o direito de estudar fosse assegurado ao menino André. Outra possível atuação do MP é a ação civil pública, que é aplicada para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A parceria entre os conselhos dos direitos e o MP tende a gerar muitos resultados. Na 6ª Conferência Nacional da Criança e do Adolescente, realizada em 2005, em Brasília, em virtude da pressão exercida pelos conselheiros da sociedade civil, o MP ameaçou entrar com uma ação civil pública para garantir o descontingenciamento dos recursos federais da área da infância, a cargo da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). O entendimento era o de que o contingenciamento feria o disposto no art. 4º, parágrafo único, alínea d do ECA, visto que os recursos não estavam sendo aplicados privilegiadamente em políticas destinadas a crianças e adolescentes.

Com a ameaça do MP de entrar com a ação civil pública, os conselheiros governamentais articularam junto à Presidência da República e ao Ministério do Planejamento a liberação dos recursos em questão. Eles foram disponibilizados ainda durante a realização da conferência, não havendo necessidade de entrar com o aparato jurídico da ação civil pública.

Orçamento criança e adolescente

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) indica quais políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes compõem o orçamento público. Existem várias metodologias de apuração e análise do OCA.

O projeto de monitoramento dos gastos do OCA tem por base legal o art. 227 da Constituição Federal de 1988 e o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990). O OCA também atende ao art. 4º da Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças.

O objetivo do OCA é verificar se a prioridade absoluta da criança e do adolescente, na agenda governamental, está sendo cumprida. De posse das informações orçamentárias, é possível influenciar o processo orçamentário, monitorando e dando visibilidade à execução do OCA,

subsidiando estratégias de fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente e da luta pela implementação de políticas públicas que respondam às metas prioritárias para essa população.

É extremamente importante a participação dos conselhos dos direitos no processo de elaboração das leis orçamentárias, no Executivo, e nas discussões realizadas no Legislativo. Os conselheiros têm que ficar atentos aos prazos para inserir suas demandas políticas e necessidades na agenda governamental.

As ações de monitoramento do gasto público fortalecem o controle social, capaz de identificar desvios, não cumprimento das prioridades e responsabilização na execução dos gastos. Constatadas irregularidades, os conselhos dos direitos e tutelares podem buscar parceiros como o Ministério Público e o Tribunal de Contas para investigar as denúncias e responsabilizar o Poder Público. A atuação dos conselhos sobre o orçamento público garante que as políticas sejam aplicadas de forma efetiva na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Embora o Fundo esteja diretamente vinculado ao conselho dos direitos, sublinhamos a importância dos conselheiros tutelares conhecerem as principais características envolvidas na aplicação e fiscalização dos recursos dirigidos a crianças e adolescentes.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) é um fundo público, de modalidade especial, instituído pela Lei n. 8.069/90 (BRASIL, 1990) e pela Lei Federal n. 8.242/91 (BRASIL, 1991). É também conhecido como FIA ou simplesmente como Fundo da Criança e do Adolescente. Na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios deverá ser criado um único e respectivo Fundo, conforme estabelece o ECA (BRASIL, 1990, art. 88, IV).

Os fundos especiais foram criados com o objetivo de democratizar e dar maior transparência ao trato com o dinheiro público, por meio do controle social.

A compreensão do Fundo da Criança e do Adolescente passa pelo entendimento do lugar que ele ocupa no orçamento público. É um fundo

especial regido pelos art. 71 a 74 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que dispõe sobre as normas gerais para a elaboração e controle do orçamento:

> art. 71 – Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
>
> art. 72 – A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.
>
> art. 73 – Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
>
> art. 74 – A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Os artigos transcritos determinam que os fundos especiais sejam compostos por recursos destinados exclusivamente a serviços e objetivos especificados em suas leis de criação. Os Fundos da Criança e do Adolescente têm suas receitas vinculadas a programas e projetos destinados à garantia dos direitos dessa população, de acordo com o art. 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o ECA (BRASIL, 1990).

O Fundo da Criança e do Adolescente obedece ao disposto no art. 204 da Constituição Federal de 1988:

> art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
>
> I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas, às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
>
> II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

O art. 204 dispõe sobre a democracia participativa no campo orçamentário, o que representa uma importante vitória da luta dos movimentos sociais que, durante as décadas anteriores, reivindicavam a essa inclusão no processo decisório das políticas públicas. A gestão da política social

para crianças e adolescentes, por meio de um fundo vinculado ao conselho paritário, garante maior transparência e visibilidade na utilização dos recursos públicos.

Para pensar

No seu município existe um Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente? Como ele é chamado?

A transparência no gasto público é uma das linhas de ação do conselho dos direitos em seu município? O Poder Público presta contas à sociedade e emite relatórios dos recursos que aplica nas políticas para a infância?

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente pressupõe a partilha de poder na definição das prioridades do orçamento na área da infância. Em geral, ele é atrelado à Secretaria de Assistência Social e, em alguns casos, também são envolvidas as Secretarias de Finanças ou Planejamento.

O ECA prevê a criação do FDCA nas três esferas da federação, a fim de agregar os recursos financeiros necessários à instalação e manutenção da rede de proteção. Os fundos são criados como uma das diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente. Ressaltamos que o FDCA não responde pela totalidade da política para crianças e adolescentes, é apenas parte do todo!

O Fundo é uma das condições fundamentais para a realização dos princípios e diretrizes do ECA. Não existe prioridade absoluta sem prioridade orçamentária!

Os fundos especiais devem ser criados por meio de um projeto de lei de autoria do Poder Executivo, encaminhado para votação no Legislativo e, sendo aprovado, de um decreto que o regulamente. A lei deve determinar o órgão estatal ao qual ele será vinculado, suas receitas e despesas, bem como os responsáveis por sua gestão.

A ausência de uma regulamentação nacional do FDCA faz com que os diversos fundos no país funcionem de acordo com as leis que os criaram. Não há uma unidade conceitual entre as diversas leis, o que dificulta o relacionamento dos conselhos deliberativos com alguns setores do Poder Público, bem como a troca de experiências entre os diversos conselhos dos direitos. Percebendo essa lacuna, o Conanda está trabalhando em um documento de parâmetros para a criação e funcionamento dos fundos nacional, estaduais, distritais e municipais dos direitos da criança e do adolescente.

VOCÊ SABIA QUE

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é lei e está regulamentado em 71% dos conselhos analisados na pesquisa "Bons Conselhos"? No entanto, ele está criado, mas não regulamentado, em 21% dos municípios, e em 8% ainda não chegou a ser criado.

Fonte: Pesquisa nacional Ceats/FIA (2007), com dados de 2006, referentes a 49% dos conselhos municipais e 96% dos conselhos estaduais dos direitos.

O FDCA e as políticas para a infância

O FDCA é o mecanismo instituído com a finalidade de assegurar recursos para programas e projetos de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Os programas devem estar atrelados às demais políticas destinadas a essa população, formando um arco de proteção, com base em um plano elaborado pelo conselho dos direitos.

O orçamento público deve financiar as políticas sociais básicas e assistenciais, garantindo a proteção integral. O Fundo Municipal reúne os recursos destinados à implementação de uma parte da política voltada à criança e ao adolescente, no caso, a dos programas complementares.

De acordo com o Estatuto, as políticas financiadas pelo Fundo serão implementadas por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, seguindo os regimes de atendimento dispostos no art. 90, em projetos de proteção especial ou em situações especiais, referenciais ou emergenciais, tais como: enfrentamento da violência, atendimento a adolescentes em risco, orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, liberdade assistida, semiliberdade, internação, combate ao trabalho infantil, adequação das instalações físicas de instituições de atendimento infantil, capacitação de educadores e conselheiros e programas de guarda.

Figura 4 – Políticas financiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Ilustração: Tibúrcio (2008).

Outras ações também comumente financiadas pelo FDCA são: atendimento a toxicômanos, diagnóstico da realidade e divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os recursos do FDCA não devem ser utilizados para pagamento, manutenção e funcionamento do conselho tutelar; manutenção e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; em políticas públicas que já disponham de fundos específicos (como as de educação infantil, especial e de iniciação profissional de adolescentes); ou, ainda, para transferência de recursos sem a deliberação do respectivo conselho dos direitos, como parte da política pública específica.

Essas políticas devem ser implementadas, de forma descentralizada, por entidades de atendimento governamentais ou não governamentais, mediante inscrição de programas no conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente.

Vale lembrar que as entidades não governamentais só podem receber recursos do FDCA depois de registradas no conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente.

As entidades selecionadas de acordo com as diretrizes do plano de aplicação elaborado pelo conselho firmam convênios necessários à realização do atendimento. Cada conselho municipal deve elaborar em seu regimento interno, e por meio de suas resoluções, os critérios específicos (prazos, linhas de atendimento etc.) para esse processo.

A lei de criação e o decreto de regulamentação do Fundo devem explicitar o que pode ser realizado com o seu financiamento. O pagamento de manutenção, infra-estrutura e remuneração do conselho tutelar deve ser feito pela própria Secretaria de Governo. Em alguns municípios, os conselhos tutelares são financiados com recursos do FDCA, mesmo sendo ilegal essa destinação.

Para pensar

Os recursos do FDCA são utilizados para o funcionamento dos conselhos dos direitos ou tutelares em seu município? Quais os programas complementares financiados com recursos do Fundo?

Receitas do fundo da criança e do adolescente

Os recursos que compõem os fundos da criança e do adolescente fazem parte do Tesouro Público. A sua principal fonte deve ser a dotação própria do Poder Público (município, estado, Distrito Federal e União), conforme estabelece o art. 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a determinação do art. 4º, parágrafo único, alínea d do ECA (destinação privilegiada de recursos públicos para programas voltados ao atendimento de crianças e de adolescentes). Entretanto, as fontes desses recursos vão além do dinheiro público constante no orçamento. Também provêm de:

- destinações do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas para os fundos nacional, estaduais ou municipais. De acordo com o art. 260 do ECA, a **pessoa física** pode destinar recursos para o FDCA e abater até 6% do Imposto de Renda devido; para a **pessoa jurídica** (empresas privadas ou estatais), o abatimento é de até 1% (BRASIL, 1990);
- multas decorrentes de condenação em ações cíveis e aplicação de penalidades administrativas ou penais previstas nos art. 228 a 258 do ECA (BRASIL, 1990);
- outras fontes, tais como convênios, transferências entre entes da federação, doações/contribuições de pessoas físicas, governos, organismos nacionais ou internacionais, resultados de aplicações financeiras e de cláusulas específicas de contratos de licitação pública;
- doações de bens materiais de pessoas físicas ou jurídicas.

Para pensar

É importante que o conselho faça a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) para a Receita Federal. Assim, evita que a pessoa que fez a destinação do Imposto de Renda para o Fundo dos Direitos caia na malha fina.

O conselho do seu município procede desse modo ao receber destinações do Imposto de Renda? Envia recibo de destinação para o Fundo às pessoas físicas ou jurídicas? Presta contas da receita, dá informações ou emite relatórios para quem faz a destinação, informando como os recursos foram aplicados?

No caso do FDCA, a legislação não faz referência a transferências de fundo a fundo, como, por exemplo, no caso da assistência social. Uma vez que a legislação nada informa sobre a questão, esse tipo de transferência não acontece de maneira permanente e institucionalizada. Sabe-se que alguns conselhos dos direitos, como o de São Paulo, adotam transferências fundo a fundo do FDCA estadual para o municipal.

Esse tipo de transferência também ocorre no seu município?

Gestão do FDCA

O fundo da criança e do adolescente está vinculado ao conselho dos direitos, que é o órgão responsável por estabelecer os critérios gerais de aplicação e fiscalização dos recursos. Ao incorporar a participação da sociedade civil no poder decisório, o conselho contribui para a formação de um espaço público no qual a questão da democratização das políticas sociais está em foco.

Uma conta corrente exclusiva deve ser criada após a regulamentação do fundo. Ela será gerida (movimentação dos recursos, aplicação financeira, elaboração de balanços, acompanhamento do saldo etc.) pelo órgão do Executivo ao qual o fundo está vinculado, embora as decisões quanto à aplicação dos recursos sejam da competência do conselho dos direitos. Dois importantes aspectos da gestão do FDCA são:

- **gestão política** – o destino dos recursos é decidido pelo conselho dos direitos, que, com base no plano de ação, elabora o plano de aplicação com as prioridades de investimento, de acordo com as demandas no âmbito da sua atuação. O conselho é o gestor do fundo; ele decide como os recursos serão aplicados e controla a execução orçamentária;
- **gestão administrativa** – a administração do fundo, ou seja, a celebração de convênios, pagamento, supervisão de projetos executados e o

controle da prestação de contas é feita pelo órgão do Executivo ao qual o fundo é vinculado. Esse órgão deve prestar contas regularmente ao conselho dos direitos sobre a execução dos projetos e a movimentação da conta bancária do fundo.

A elaboração do plano de ação pelo conselho dos direitos é um dos temas tratados no Capítulo 2.

A prioridade de direcionamento dos gastos deve ser dada às políticas de atendimento a crianças e adolescentes, fundamentadas em um planejamento elaborado pelo conselho dos direitos. Esse planejamento compreende a base da atuação do conselho e é composto por quatro etapas: 1) diagnóstico local da situação da criança e do adolescente; 2) plano de ação; 3) plano de aplicação; e 4) avaliação das atividades desenvolvidas na área.

FDCA e comissões temáticas

As comissões temáticas do conselho dos direitos que mais comumente atuam sobre o fundo são as Comissões Permanentes de Orçamento (CO) e de Políticas Públicas (CPP), cujos objetivos e características foram anteriormente apresentados neste capítulo.

A CO é diretamente responsável pelo fundo, já que deve elaborar e gerir o plano de aplicação e captação dos recursos do FDCA, bem como acompanhar e controlar a aprovação e aplicação dos recursos do orçamento municipal, na área da criança e do adolescente. Os membros dessa comissão podem se reunir com a secretaria responsável pelo orçamento no município (geralmente a Secretaria de Planejamento) para discutir a liberação dos recursos para o ano.

Embora as questões relativas ao fundo estejam presentes em todas as outras comissões, já que os recursos disponíveis são para a realização de qualquer ação do conselho, cabe à CO subsidiar as discussões com o material necessário para as deliberações da plenária em relação ao FDCA.

A CPP também está relacionada ao fundo, uma vez que é da sua responsabilidade o processo de implantação dos projetos financiados por ele e a mediação entre as entidades e as Secretarias de Governo, responsáveis por acompanhar os projetos. É nessa comissão que são aprofundadas as discussões que subsidiam a elaboração das diretrizes da política municipal para crianças e adolescentes. Ela também é responsável pelo

acompanhamento dos projetos de lei em tramitação no Legislativo local, na área da criança e do adolescente. Participa, ainda, do registro e da avaliação dos programas desenvolvidos nessa área. O monitoramento do Legislativo permite ao conselho saber se há algum crédito adicional de alteração do orçamento que retire recursos de alguma política. Essas informações possibilitam o conselho traçar uma estratégia com os parceiros para a aprovação ou não de determinados projetos de lei, tendo como foco a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes do município.

CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA INICIATIVA PRIVADA

A destinação ao FDCA de contribuições deduzidas de impostos é uma das fontes de recurso prevista na legislação que o cria. As campanhas de arrecadação de recursos são incentivadas e hoje é possível verificar que empresas e entidades empresariais estão se aproximando dos conselhos dos direitos. Como exemplo, destaca-se o município de Betim, no estado de Minas Gerais, que faz campanhas anuais de captação de recursos junto à iniciativa privada. Desse modo, o conselho conseguiu aumentar em 600% os recursos do FDCA em apenas três anos. Com isso, conseguiu lugar de destaque para as políticas da infância na agenda governamental. Atualmente, o conselho dos direitos é chamado para discutir as prioridades e os recursos do orçamento municipal com os Poderes Executivo e Legislativo.

Em geral, o conselho utiliza os recursos doados da maneira que achar conveniente, de acordo com o seu plano de ação e a deliberação da maioria dos seus membros. Uma minuta de resolução do Conanda, que esteve em consulta pública em 2008, estabelece critérios e normas para as contribuições, inclusive no que se refere à definição do destino dos recursos doados ou destinados ao fundo, a chamada "verba casada, carimbada, condicionada, ou destinada".

A minuta da resolução proíbe os contribuintes de estabelecerem quaisquer condicionantes para suas doações e/ou destinações. Isso quer dizer que ficam proibidas as doações destinadas a entidades pré-definidas, por exemplo. As empresas, ao doarem recursos ao FDCA, não podem indicar para qual Organização Não Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou associação os recursos devem ser destinados. Essa prática, na verdade, era um meio de as empresas privadas obterem abatimento do imposto devido pela doação ao FDCA.

Ainda assim, a minuta de resolução possibilita a verba casada nas seguintes situações:

- doações a políticas pré-definidas pelo conselho dos direitos e estabelecidas em seu plano de ação. Pode ser que alguma empresa queira ter a sua imagem

associada ao combate à violência sexual de crianças e adolescentes, por exemplo. Ao doar os recursos, a empresa define que esse montante deve ser aplicado em uma política específica, desde que faça parte do plano de ação do conselho;

- doações a projetos chancelados pelo conselho dos direitos: a chancela (aprovação prévia de projetos) permite a captação de recursos ao FDCA pelas instituições proponentes para o financiamento de seu respectivo projeto.

A minuta de resolução ainda permite ao conselho reservar entre 10% e 30% dos recursos destinados ao FDCA para livre deliberação, desde que essa reserva seja aplicada em ações prioritárias da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, sob deliberação do conselho.

Relembramos que a minuta de resolução do Conanda representa um posicionamento institucional sobre esse tipo de financiamento. Os parâmetros indicados por ela devem ser adotados pelos conselhos dos direitos estaduais, distritais e municipais. Participe!

O texto deste capítulo visa a instrumentalizar você, conselheiro dos direitos ou conselheiro tutelar, em sua função de auxiliar a elaboração, a fiscalização e a avaliação da qualidade das políticas públicas sociais para a infância e adolescência em seu município/localidade. É essencial que você e os demais conselheiros possam identificar oportunidades de participação e discutir estratégias políticas para priorizar a criança e o adolescente na agenda governamental, identificando potenciais parceiros em sua atuação política no Legislativo, no Executivo e na própria sociedade civil.

Conforme discutido, uma atuação qualificada dos conselhos dos direitos e tutelares no orçamento público garante políticas públicas mais eficazes na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. A pontencialidade da atuação dos conselhos, por sua vez, depende da qualidade da articulação local. Portanto, participe e seja um exemplo de atuação política para os outros conselhos no Brasil.

Leituras complementares sugeridas

AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BARRETO, M. Lugar de criança é no orçamento. *ECA em Revista,* n. 5, 1996.

CINTRA, J.C. Fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente. In: *Seminário A gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente* – um modelo para São Paulo, São Paulo, 2002.

CUNHA, J.R. Orçamento público e Fundo da Infância e Adolescência. In: DINIZ, A.; CUNHA, J. R. (orgs.). *Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente.* Rio de Janeiro: Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; KroPart editores, 1997.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PRANKE, C. Crianças e adolescentes: novos sujeitos de direitos. In: CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Pólis, 2000.

SADECK, F. et al. *De olho no orçamento criança:* atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público. São Paulo: Inesc; Abrinq; Unicef, 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Pólis, 2000.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

BRASIL. *Lei Complementar n.101*, de 4 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm>.

BRASIL. *Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990:* dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>.

BRASIL. *Lei n. 8242, de 12 de outubro de 1991:* cria o Conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente - Conanda e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/crian%C3%A7alei8242.htm>.

BRASIL. *Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001:* estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964:* estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

CEATS. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor; FIA. Fundação da Infância e Adolescência. *Os bons conselhos:* pesquisa “conhecendo a realidade”. São Paulo: Ceats/FIA, 2007.

Siglas

Andi
Agência de Notícias dos Direitos da Infância

Cbia
Centro Brasileiro para Infância e Adolescência

Cebrap
Centro Brasileiro de Análises e Planejamento

Cedeca
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Yves de Roussan

Cendec
Centro de Estudos Contemporâneos

Cidid
Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens

CMDCA
Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNE
Conselho Nacional de Educação

CNS
Conselho Nacional de Saúde

CNP
Conselho Nacional de Propaganda

CO
Comissão Permanente de Orçamento

Conade
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência

Conanda
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CPI
Comissão Parlamentar de Inquérito

CPP
Comissão Permanente de Políticas Públicas

DBF
Declaração de Benefícios Fiscais

DCA
Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

DCI
Defesa da Criança Internacional

DH
Direitos Humanos

DSEIs
Distritos Sanitários Especiais Indígenas

ECA
Estatuto da Criança e do Adolescente

Ence
Escola Nacional de Ciências Estatísticas

FDCA
Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Febem
Fundação Estadual do Menor

FIA
Fundação para a Infância e Adolescência

FNDC
Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança

FNPETI
Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

Fonacriad
Fórum Nacional dos Dirigentes de Órgãos de Políticas Públicas para a Infância e Adolescência

Funabem
Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

Fundeb
Fundo da Educação Básica

HIV
Vírus da imunodeficiência humana

IBGE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Idesp
Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo

INSS
Instituto Nacional do Seguro Social

Ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA
Legião Brasileira de Assistência

LDB
Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO
Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA
Lei Orçamentária Anual

Loas
Lei Orgânica da Assistência Social

LRF
Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC
Ministério da Educação

MP
Ministério Público

Nucria
Núcleo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Vítimas de Crime

OAB
Ordem dos Advogados do Brasil

OCA
Orçamento Criança e Adolescente

OIT
Organização Internacional do Trabalho

ONG
Organização Não Governamental

ONU
Organização das Nações Unidas

OSCIP
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PEC
Proposta de Emenda à Constituição

Peti
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNBEM
Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PNCFC
Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

PNEVSIJ
Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil

PPA
Plano Plurianual

PPAG
Plano Plurianual de Ação Governamental

SAM
Serviço de Assistência ao Menor

SAS
Secretaria de Atenção à Saúde

Savas
Serviço de Atendimento à Vítima de Agressão Sexual

SEDH
Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Senac
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Senai
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Seplan
Secretaria de Planejamento

Sesc
Serviço Social do Comércio

Sesi
Serviço Social da Indústria

SGD
Sistema de Garantia dos Direitos

Sinase
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Sipia
Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência

SPDCA
Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

Suas
Sistema Único de Assistência Social

TAC
Termo de Ajustamento de Conduta

Unesco
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unicef
Fundo das Nações Unidas para a Infância